فراگرد تنظیم تا کنترل

بودجه

ویرایش سوم با تجدید نظر کلی



تالیف : اسفندیار فرج وند
(عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور)

بسم الله الرحمن الرحیم

فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه

(ویرایش سوم با تجدید نظر کلی)

و

اطلاعات بودجه سال ۱۳۸۴

مولف:

اسفندیار فرج وند



انتشارات فروزش

انتشارات علمی کالج
سنندج خ پاسداران مجتمع
تجاری کردستان طبقه همکف واحد ۱۶۱ و ۱۶۲

کد ۲۷۶

فرج وند، اسفندیار، ۱۳۳۸ –
فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه/مولف: اسفندیار فرج وند – [ویرایش ۲] تبریز: فروزش، ۱۳۸۳.
ISBN: 964-8501-83-1
۲۰۸ ص، جدول نمودار.
فهرستنویسی بر اساس اطلاعات فیپا.
کتابنامه: ص۲ ۲۵۳–۲۵۶.
بودجه ریزی – ۲. بودجه برنامه ریزی.
الف. عنوان.
۴ف ۴ ف/۲۰۰۹ HJ ۳۵۲/۴۸
۱۳۸۰
کتابخانه ملی ایران
محل نگهداری: ۱۲۸۳۷–۸۰ م

نام کتاب: فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه

نویسنده: اسفندیار فرج وند

ناشر: انتشارات فروزش

حروفچینی: واحد کامپیوتر انتشارات فروزش

تیراژ: ۱۰۰۰۰ نوبت چاپ: سی و سوم ۱۳۸۹

قیمت: ۴۸۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۸۵۰۱-۸۳-۴ ISBN: 978-964-8501-83-4

مراکز پخش و فروش

دفتر و فروشگاه مرکزی: تبریز- خیابان امام خمینی، نرسیده به چهارراه آبرسان
تلفن: ۳۳۶۹۵۲۵ (۰۴۱۱) فاکس ۳۳۵۷۰۶۱ (۰۴۱۱)

فروشگاه شماره(۱): خیابان امام خمینی- سه راه طالقانی- پاساژ جام جم- طبقه اول
تلفن: ۵۵۵۶۷۳۳-۵۵۳۰۷۹۲ (۰۴۱۱) فاکس: ۵۵۶۶۳۲۲ (۰۴۱۱)

فروشگاه شماره (۲): تبریز- کوی ولیعصر- بالاتر از فلکه شریعتی- نرسیده به فلکه بازلر
تلفن: ۳۳۰۱۴۷۹ – ۳۳۰۱۴۶۷ (۰۴۱۱)

دفتر پخش تهران:
(۰۲۱)۶۶۴۶۱۴۶۰

تقدیم به :

روح پدر مهربان و فداکارم:

قهرمان فرهوند

و

تقدیم به :

معلم والای اخلاق، آگاهی و مسؤولیت :

استاد فرزانه آقای مقصود فراستخواه

فهرست کلی

فهرست تفصیلی

فصل اول: کلیات بودجه و نقش دولت در اقتصاد

فصل دوم: تعاریف و اصول بودجه

فصل سوم: طبقه‌بندی بودجه

فصل چهارم: سیکل بودجه و سازمانهای بودجه‌ای

فصل پنجم: تنظیم و پیشنهاد بودجه

فصل ششم: تصویب بودجه

فصل هفتم: اجرای بودجه

فصل هشتم: کنترل اجرای بودجه

فصل نهم: روشهای تنظیم بودجه

فصل دهم: بودجه، اقتصاد و مدیریت

فصل یازدهم: مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی ایران

فهرست منابع و مآخذ

پیشگفتار

کمیابی موضوع مشترک علومی چون اقتصاد، مدیریت و بودجه است. اقتصاد به علم اداره منابع کمیاب تعبیر می‌شود؛ مدیریت را استفاده مؤثر و کارآمد از منابع مادی و مالی و انسانی می‌دانند و بودجه نیز از یک دیدگاه به تبدیل منابع مالی به اهداف انسانی تعریف شده است.

در هر سه مقوله، استفاده بهینه از منابع قابل توجه است. چراکه منابع کمیاب‌اند و ضرورت دارد این منابع کمیاب اداره شوند. همانطور که یک خانواده باید تعادلی بین درآمدها و هزینه‌های خود ایجاد کند، دولت نیز ملزم به تنظیم دخل و خرج خود می‌باشد. کمیابی منابع مالی یک محدودیت اصلی در بخش دولتی است. صرفنظر از موقعیت مالی کشورها، هیچ دولتی را از مقایسه بین اهداف و انتخاب بین آنها گریزی نیست چه در زمان حال و چه در آینده. در مواجهه با این منابع کمیاب، توجه مداوم به برنامه‌ریزی و تخصیص منابع ضرورت تام دارد. وقتی وظایف دولت محدود به حفظ و استقرار نظم و امنیت بود (دولت ـ ژاندارم) انتخاب اهداف و اداره کردن منابع کمیاب چندان رخ نشان نمی‌داد، و کارپیش‌بینی، ثبت و نگهداری درآمدها و هزینه‌ها نیز با روشهای ساده‌ای صورت می‌گرفت؛ ولی وقتی مفهوم دولت ژاندارم جای خود را به دولت ـ رفاه می‌دهد و وقتی قسمت‌عمده‌ای از درآمد ملی از طریق بودجه تحصیل شده و مجدداً به صورت مخارج عمومی توزیع می‌شود، استفاده از فنون و روشهای خاصی برای مدیریت منابع و مخارج دولت اجتناب ناپذیر می‌نماید. به عبارت دیگر هر قدر دامنه وظایف دولت، پیچیده‌تر و متنوع‌تر می‌شود، استفاده از ابزارها و فنون دقیق‌تری برای مدیریت مالی دولتی و استفاده بهینه از منابع کمیاب ضرورت بیشتری می‌یابد.

بودجه یک کشور نشان دهنده جایگاه دولت در اقتصاد و به عبارتی حدود و ثغور دخالت دولت در جامعه است و اداره صحیح امور مالی دولت، نقش بسزایی در بهسازی نظام اقتصادی و نظام اداری یا مدیریت بخش دولتی دارد. به جرأت می‌توان گفت آنچه یک دولت یا یک حزب به عنوان سیاستهای خود اعلام می‌کند و یا برنامه‌هایی که یک نامزد انتخابات ریاست جمهوری در نطق انتخاباتی خود اظهار می‌کند، در بودجه تجلّی پیدا می‌کند، یعنی این ارقام بودجه است که نشان می‌دهد یک دولت یا یک رئیس جمهور به آموزش و پرورش اولویت بیشتری قائل است یا به امور زیربنایی یا بهداشت و یا ...

اگر مردم یک «بخش» خواهان تبدیل شدن بخش خود به «شهرستان» هستند یا مردم منطقه‌ای طالب ایجاد یک استان جدید هستند، دغدغه اصلی‌شان اتصال به انشعاب اصلی بودجه دولت است؛

چون هر قدر این انشعابات فرعی‌تر می‌شود جریان بودجه نیز ضعیف‌تر می‌شود و سهم آنها کمتر.
عنوان این درس در سرفصل مصوب وزارت فرهنگ و آموزش عالی "فراگرد تنظیم و کنترل بودجه" انتخاب شده است؛ اما نگارنده، برای اینکه عنوان کتاب دربرگیرنده کلیه مراحل تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل بودجه باشد به جای تنظیم و کنترل، تنظیم تا کنترل را انتخاب نموده است.

آنچه در این مجموعه به صورت کتابی به رشته تحریر درآمده است، مربوط به جنبه‌های نظری و عملی بودجه‌بندی دولتی با تأکید بر نظام بودجه‌بندی کشورمان می‌باشد. برای آشنایی خوانندگان گرامی با جنبه‌های عملی، مواردی چون بخشنامه بودجه، نمونه طبقه‌بندیهای بودجه‌ای در ایران و ... در کتاب آورده شده است؛ لکن، جهت پرهیز از اختلاط مفاهیم با مصادیق، حتی‌المقدور سعی شده چنین مواردی خارج از چارچوب اصلی کتاب و به صورت ضمیمه گنجانده شود.

این کتاب اولین اثر نگارنده است و بی‌گمان خالی از نقص نمی‌باشد؛ لذا متواضعانه منتظر و محتاج دریافت پیشنهادات صاحبنظران این رشته برای اصلاحات لازم در چاپهای بعدی کتاب می‌باشد.

در اینجا لازم میدانم مراتب سپاس و قدردانی خود را از استادان ارجمندی که با راهنمائیهای روشنگرانه خود مرا در جهت تقلیل نارسائیهای کتاب یاری نموده‌اند، به ویژه آقای دکتر حسن میرزایی‌اهرنجانی، آقای جمال فلاح و آقای بهروز اعظمی ، همچنین از آقای نیکجو مدیر محترم انتشارات گلباد و خواهر ارجمندم ربابه فرج‌وند که زحمت حروفچینی کتاب را تقبل نمودند و همسر فداکارم که هم مشوق و هم پشتوانه فکری‌ام در تألیف کتاب بودند اعلام دارم و همچنین از کلیه عزیزانی که به هرنحوی در مراحل مختلف کار اعم از تهیه منابع، دریافت مجوز، صفحه‌آرایی، دریافت تسهیلات بانکی و امور چاپ یاری‌ام نموده‌اند از جمله آقایان میراحد حسینی، قاسم ریاضی‌نیا، سلیمان نوروزی، یوسف هندی، یحیی اسلامی، محمد شبخیز، علی فرهادی، علی حلیمی، حسین پورحسن، علی‌اصغر پورعزت، علی دیواندری، حسن غمیلو، علی جهانگیری، هادی میرزائی صمیمانه تشکر و سپاسگزاری نموده و زحماتشان را ارج می‌نهم.

اسفندیار فرج‌وند

تابستان ۱۳۸۰

مقدمه

بودجه شاهرگ حیاتی دولت است؛ زیرا دولت تمام فعالیتهای مالی خود، اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه‌ها برای اجرای برنامه‌های متعدد و متنوع خود را در چارچوب قانون بودجه انجام می‌دهد. بنابراین بودجه آیینه تمام‌نمای همه برنامه‌ها و فعالیتهای دولت بوده و نقشی بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصاد ملی ایفاء می‌نماید.

توجه به این امر که دولت ایران بیش از دوسوم درآمدهای اقتصاد ملی یا اقتصاد کلان را به خود اختصاص داده و معادل همین مبلغ را (با فرض نداشتن کسری بودجه) در قالب هزینه‌های عمومی در انواع برنامه‌ها و فعالیتهای خود خرج می‌کند، اهمیت و نقش بودجه را در هدایت و جهت‌دهی به بخش‌های مختلف اقتصاد جامعه آشکار می‌سازد؛ بطوری که به جرأت می‌توان گفت که هر نوع پیشرفت و توسعه در بخش‌های گوناگون اقتصاد جامعه مدیون برنامه‌ریزی عملیات دولت در قالب بودجه بوده و برعکس هر نوع عقب‌ماندگی و عدم توسعه در بخش‌های مختلف اقتصادی جامعه را نیز می‌توان به نواقص و کمبودهای نظام بودجه‌بندی نسبت داد.

نظام بودجه‌بندی به عنوان یک ابزار مهم و حسّاس برای برنامه‌ریزی عملیات و فعالیتهای دولت به موازات رشد و توسعه دولت و جامعه مراحل و تحولات مهمی را پشت سر گذاشته و امروزه بصورت یک نظام پیچیده فنی و مالی درآمده است. این نظام در آغاز پیدایش خود به علت محدودیت حوزه فعالیت دولت و به علت نگرش منفی جامعه نسبت به فعالیتهای دولت، عمدتاً یک ابزار سیاسی بوده و از دهه سوم قرن (میلادی) حاضر به علت رواج اقتصاد «کینزی» که دولت را به مداخله در فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی تشویق و ترغیب می‌نمود و حاکمیت دولتهای «پارلمانتاریسم» توانسته بود تا حدودی اعتماد مردم را جلب کند، بودجه دولتی به عنوان ابزار اقتصادی و مالی علاوه بر نقش‌های سیاسی، نقش‌های اقتصادی و مالی را نیز به عهده گرفت و بالاخره باگسترش فعالیتهای دولتی در همه جنبه‌های زندگی و بزرگتر و پیچیده‌تر شدن سازمانهای دولتی و پیشرفت روشهای مدیریت و برنامه‌ریزی و ظهور تکنولوژی اطلاعاتی امروزه نظام بودجه‌بندی یک سیستم پیچیده‌ای از طرحها و برنامه‌هاست و بودجه علاوه بر نقش‌های سیاسی و اقتصادی، نقش حساس و مهم برنامه‌ریزی را نیز عهده‌دار شده است و امروزه بودجه منعکس کننده انواع برنامه‌ریزیهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه است.

از طرفی چون مسلم شده که توسعه امری یک‌بعدی نبوده و توسعه اقتصادی می‌تواند به توسعه اجتماعی و فرهنگی بیانجامد، مهمترین عامل در وقوع این امور گزینش درست اهداف، استراتژی‌ها و نهایتاً رسالت‌های سیستم برنامه‌ها و طرحهای بودجه است و انتخاب درست اهداف، استراتژی‌ها، رسالت‌ها در چارچوب باور به ارزش‌های خاصی از قبیل باور به توسعه، باور به تکامل انسانها، باور به پیشرفت اجتماعی و ... ممکن است که خوشبختانه این نوع باورها نه تنها در ایدئولوژی اسلامی جامعه‌مان موجود است، بلکه در نصّ وحی و متون روایات و احادیث اسلامی تأکید شده است.

گذشته از جنبه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، امروره نظام بودجه‌بندی به علت گستردگی و پیچیدگی سیستم طرح‌ها و برنامه‌های بودجه، جنبه‌های فنی و تکنیکی بودجه که شامل انواع برنامه‌ریزیها (خطی و غیرخطی)، استفاده از انواع مدلهای کمّی، آماری و ریاضی و انواع نرم‌افزارهای رایانه‌ای برای تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای می‌شود، از اهمیت و اولویت ویژه‌ای برخوردار است که بدون آموزش‌های لازم، استفاده مفید و مؤثر از آنها ممکن نیست.

کتاب حاضر که آقای اسفندیار فرج‌وند تدوین و تألیف نموده اطلاعات آموزشی لازم در جنبه‌های متفاوت اشاره شده در بالا را فراهم آورده و من مطالعه آن را به همه دانشجویان رشته‌های اقتصادی، مالی و مدیریت و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه لازم و توصیه می‌نمایم.

دکتر حسن میرزائی اهرنجانی

دانشیار دانشگاه تهران

فصل اول

کلیات بودجه و نقش دولت در اقتصاد

مقدمه

دولت که نهاد اصلی و پایه در هر سیستم سیاسی است، زمینه اصلی عملکرد بودجه می‌باشد و آشنائی با زمینه‌های تکوین وظایف دولت لازمه شناخت بودجه دولتی است. از این رو بحث خود را با بررسی این زمینه‌ها آغاز می‌کنیم. تکیه بر روی دولت به هنگام بحث راجع به بودجه به چند دلیل‌ص موجّه است :

۱ - از نظر تاریخی دولت نخستین واحد یا شخصیتی است که تن به نظم بودجه‌ای داده است.
۲ - بودجه دولت از لحاظ حجم بزرگترین بودجه‌های تنظیمی است و بدین لحاظ مسائلی که در آن مطرح می‌شود بیشتر و گاهی پیچیده‌تر از سایر بودجه‌هاست.
۳ - محدودیت دولت به هنگام اجرای بودجه معمولاً بیشتر از افراد و مؤسسات است و اجرای بودجه تابع مقررات دقیق‌تری است (پیرنیا، ۱۳۴۸:۲۳۵)

دولت و سیر تحول وظایف آن

وظایف دولت و نقش آن در فعالیتهای اقتصادی در ادوار مختلف تاریخ یکسان نبوده و برحسب تحولاتی که در زندگی اقتصادی و اجتماعی جوامع روی داده، حدود وظایف دولتها تغییر کرده است. مسئله حدود وظایف دولت و نقش آن در فعالیتهای اقتصادی از آنجا مهم است که هر قدر دولتها در برابر جامعه وظایف بیشتری را عهده‌دار گردند و به ویژه در امور اقتصادی مداخله بیشتری کنند، بهمان نسبت مالیه عمومی و بودجه اهمیت بیشتری پیدا کرده و دامنه قوانین مالی وسیع‌تر می‌گردد. ذیلاً تحولات حدود وظایف دولتها بطور اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

چون تمام گروهها در پاسخ به نیازهای معینی ایجاد شده‌اند، بنابراین دولت نیز باید برای تأمین نیازهای خاصی بوجود آمده باشد. از آنجا که دولت نهادی است که در همه جا وجود دارد، بنابراین نیازی که دولت در پاسخ به آن ایجاد شده، باید همگانی باشد. مسئله‌ای که همه به آن علاقمندند، داشتن امنیت است؛ همه می‌خواهند امنیت داشته باشند؛ در همه جا مردم می‌خواهند جانشان از گزند بدنی ایمن باشد. (مقتدر، ۱۳۶۹)

هنگامی که گروهی از افراد شیوه دفاع از خود را در قالب سازمان متشکل کردند دولت پا به عرضه وجود نهاده است. در درجه اول چیزی که ابتدا به صورت امنیت جانی افراد بوجود آمد، بعداً به چیزی وسیعتر گسترش یافت. افراد بشر علاوه بر امنیت جانی خود، طالب چیزهای دیگری نیز هستند. باید یک حداقل نظم و ثبات موجود باشد که افراد در پناه آن بتوانند به زندگانی و کار و کوشش خود ادامه دهند. باید یک چارچوب نظم و امنیت وجود داشته باشد که از یک طرف روابط افراد را با یکدیگر و از سوی دیگر روابط افراد را با اشیاء (مانند حق مالکیت) معین کند. بهترین اصطلاح برای بیان این سیستم «نظم» است. منظور از نظم، یک شیوه زندگانی است که دولت در ایجاد آن کوشش می‌کند. این همان وظیفه‌ای است که معمولاً به عنوان وظیفه استقرار «نظم و قانون» بیان می‌شود. به عبارت دیگر اگر قرار است نظم، موجب صلح شود، باید مبتنی بر قانون و سازمانهای اجرا کننده قانون باشد. ولی موضوع به همین جا ختم نمی‌شود؛ زیرا نظم در سربازخانه، در زندان و قبرستان نیز وجود دارد. در واقع منظم‌ترین جای دنیا قبرستان است. ولی هیچ یک از اینها دولت نیستند. گرچه باید اذعان کرد که حکومتهای دیکتاتوری به هر سهٔ اینها شباهت دارند. دولت برای اینکه به مرحله کمال و تعادلی برسد، باید واجد چیزی بیش از نظم باشد. کلید این مطلب در عبارت معروف «سنت اگوستین» است که می‌گوید:

> «اگر از دولت «عدالت» برداشته شود، هیچ فرقی بین دولت و یک دسته دزد نیست؛ زیرا گروه دزدان نیز دارای رئیس و فرمانروایی هستند. دزدان با یکدیگر سوگند وفاداری خورده‌اند و غنائم طبق قانونی بین آنها تقسیم می‌شود و اگر توفیق یابند که مال و منال خود را افزایش دهند و سرزمینهایی را تصرف کنند به صورت دولت در می‌آیند با این تفاوت که در مرحله قبلی یاغی و قانون شکن لقب می‌گرفتند و در وضع جدید خود قانون را در دست دارند.» (مقتدر، ۱۳۶۹)

بنابراین برقراری امنیت، نظم و عدالت منشاء اصلی تشکیل دولت بوده و ابتدائی‌ترین وظایف دولتها را در مراحل اولیه تکوین آن تشکیل می‌دهد.

در قرون وسطی نیز وظایف دولتها محدود بود. در این عصر بیشتر جوامع به صورت ملوک‌الطوایفی اداره می‌شد که در رأس آن پادشاه قرار داشت. در این سیستم، پادشاه متعهد به حفظ اتباع خود بود و هریک از قسمتهای ملوک‌الطوایفی موظف بودند با منابع و سپاهیان خود از پادشاه پشتیبانی کنند. وظایف اولیه حفظ کشور و اجرای عدالت بوسیله پادشاه و معتمدان وی انجام

می‌گرفت. در دوره قرون وسطی هزینه دستگاه فئودال و پادشاه از محل عواید اتفاقی، کمکها، باج، حقوق، راهداری و مالیاتها تأمین می‌شد.

انجام خدمات عمومی مانند حمایت از بینوایان، مراقبت از بیماران، فرهنگ و سایر خدمات اجتماعی که امروزه از وظایف دولتهاست در قرون وسطی جزء وظایف کلیسا و اشخاص و صنوف و طبقات مختلف بشمار می‌رفت. در حکومتهای «دولت - شهر» ایتالیا، آلمان و انگلستان در دوره قرون وسطی برخی از کارهای عمومی مانند احداث کانال، سالنهای عمومی و احداث راهها بوسیله دولتها انجام می‌شد. ولی بطور کلی در این دوره مانند دوران قدیم وظایف دولتها بسیار محدود بود و از این جهت نه مالیه عمومی اهمیت داشت و نه به بررسی مسائل مالی توجهی می‌شد. در سیستم فئودالی قرون وسطی مالیه عمومی در واقع مالیه خصوصی پادشاهان و دستگاه فئودال بود.

از لحاظ مطالعات مربوط به مالیه عمومی در دوره قرون وسطی مانند تمام مسائل علمی و فلسفی بحث و تحقیق منحصر به کلیسا و روحانیون و محدود به اصول و مبانی خاصی بود و از این جهت در این عرصه نیز پیشرفتی حاصل نگردید.(وحیدی، ۱۳۴۸: ۸)

بوجود آمدن دولتهای جدید همراه با افزایش وظایف عمومی و وسعت یافتن این وظایف بود. تحولات عمیق و بزرگ اقتصادی و اجتماعی و سیاسی در اروپا در قرن شانزدهم، مانند سقوط سیستم ملوک‌الطوایفی و پیدائی حکومتهای مرکزی، توسعه صنعت و تجارت، افزایش مقدار پول در معاملات، اکتشافات جغرافیایی، ازدیاد جمعیت، توسعه و اهمیّت یافتن شهرها، گسترش شهرنشینی، رشد سرمایه‌داری تجاری و از این قبیل تحولات مهم، به یکباره همه مفاهیمی را که درگذشته درباره مسائل اجتماعی و اقتصادی و سیاسی و همچنین مسائل علمی و فلسفی وجود داشت از بین برد و مفاهیم تازه‌ای را جانشین آن ساخت. از جمله این تغییرات مهم موضوع وسعت یافتن حدود و دامنه وظایف و تکالیف دولت و در نتیجه افزایش اهمیت نقش مالیه در سازمان حکومت بود.

نظریه‌های اقتصادی در مورد نقش دولت

یکی از موارد عمده مورد بحث در اقتصاد، نقش و اندازه دولت است. مطالعه در زمینه حدود و ثغور دخالت دولت موجب ظهور مکاتب، نظریه‌ها و نظام‌های سیاسی و اقتصادی متفاوتی در جهان شده است.

تعیین حدود دخالت دولت در حوزهٔ فعالیتهای اقتصادی، مهمترین مسئله‌ای است که از بدو

شکل‌گیری اندیشه اقتصادی مدرن، پیش روی نظریه‌پردازان اقتصادی قرار داشته است. در این باره که دولت در حوزهٔ اقتصادی چه نقشی دارد سه دوره را می‌توان از هم تفکیک کرد: (بانک جهانی، ۱۳۷۸)

۱ـ دوره‌ای که از قرن هیجدهم با تحولات صنعتی در انگلستان آغاز شد و همراه با اندیشه‌های اقتصاددانان کلاسیک بود. مشخصه اساسی نظام اقتصادی در این دوره، دخالت محدود دولت در امور اقتصادی است و وظایف آن با آنچه آدام اسمیت به عنوان وظایف اساسی دولت طرح کرده بود، انطباق داشت. آدام اسمیت نظریه‌پرداز اولیه کلاسیکها، در کتاب معروف خود به نام «ثروت ملل» سه وظیفه را برای دولت لازم می‌داند:(پژویان، ۵:۱۳۷۵)

۱ـ حمایت از جان و مال جامعه در مقابل دشمنان احتمالی از طریق ایجاد ارتش و نیروی نظامی.

۲ـ ایجاد نظم و اعمال قانون و جلوگیری از تجاوز افراد به حقوق یکدیگر با برقراری قوانین لازم، ایجاد دادگاهها و تأسیس نیروهای انتظامی داخلی.

۳ـ فراهم نمودن کالاها و خدماتی که با وجود فایده زیاد و اهمیت قابل ملاحظه‌ای که برای جامعه دارند، هزینه ایجاد آن از طریق سرمایه‌گذاری فردی یا گروهی به وسیله بخش خصوصی قابل تأمین نیست.[1]

---

۱. در اینجا باید متذکر شد، اعتقاد کلاسیکها به محدود نگهداشتن وظایف دولت متأثر از شرایط زمانی و مکانی خاصی بود که در آن قرار داشتند. در زمانی که آدام اسمیت و کلاسیکهای اولیه ـ همان کسانی که بیشترین محدودیت را برای دولت قایل بودند ـ نظریه‌های اقتصادی خود را بیان می‌کردند، ابتدای دوران صنعتی شدن بود. بخش کشاورزی کم و بیش شرایطی نزدیک به بازارهای رقابتی را داشت. بخش صنعت نیز در آن دوران از بنگاههای نسبتاً کوچک تولیدی یا به عبارتی دیگر کارگاههای تولیدی تشکیل می‌شد که به دلیل آغاز تحولات تکنولوژی، پیچیدگی در تکنیک تولید وجود نداشته و به عبارت دیگر ورود به فعالیتهای صنعتی نه نیاز به سرمایه‌های کنونی و نه پیچیدگی تکنولوژی امروزه را داشت. در بخش صنعتی نیز تعداد کارگاهها نسبتاً زیاد بود؛ یعنی شرایط نزدیکی به بازارهای رقابتی برقرار بود. درست است که شرایط وجود یک بازار رقابت کامل بسیار دشوار است تا برقرار شود، ولی در دوره کلاسیکهای اولیه موارد بیشتری از بازارهای نزدیک به شرایط رقابتی وجود داشت.

بطور کلی اقتصاددانان کلاسیک میانه خوبی با دخالت دولتها نداشتند و شعاری داشتند و می‌گفتند «بگذارید کارها بگذرد، بگذارید انجام دهند»[۱] و به تعبیر آدام اسمیت، اگر عدم تعادلهایی در اقتصاد وجود داشته باشد، در داخل نظام اقتصادی دست نامرئی هرگونه عدم تعادلی را به تعادل خواهد رساند.(اقتداری، ۱۳۴۷: ۳۵-۳۴)

۲- در نیمهٔ اول این قرن دو واقعهٔ انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ و بحران بزرگ اقتصادی اروپا و آمریکا (۱۹۲۹-۳۴)، سبب شد که دولت در حوزهٔ اقتصادی نقش بیشتری ایفا کند. نظریه کلاسیک که برای دولت یک نقش انفعالی و ناظر قابل بود و وظیفه او را تنها حفظ نظم عمومی و انجام خدمات محدودی می‌دانست (نظریه دولت ـ ژاندارم[۲]) متروک شد و نظریه جدیدی جایگزین آن شد، که خواستار نقش فعالانه برای دولت بود (نظریه دولت ـ رفاه اجتماعی[۳]). بدین ترتیب «دست نامرئی آدام اسمیت هرگز از آستین عطوفت خود به در نیامد و کاری در جهت آسایش و رفاه محرومان نکرد و عدم تعادلهای هول‌انگیز به تعادلهای انسانی و آرام بخش نیانجامید و لاجرم با فشار طبقات محروم و با حمایت معنوی انسان دوستان، آنچه دست نامرئی می‌بایستی انجام می‌داد و نداد، آرام‌آرام وظیفه دولتها شد و بر دوش آنان قرار گرفت.»(اقتداری، ۱۳۴۷: ۳۶)

جان مینارد کینز با انتشار کتاب معروف خود بنام «تئوری عمومی اشتغال بهره و پول» در سال ۱۹۳۶ اساس نظریه کلاسیکها را به باد انتقاد گرفت. محور اصلی نظریات کینز بر گسترش دامنه فعالیت دولت در امور تولیدی و اقتصادی و سرمایه گذاری‌های دولت برای رسیدن به سطح اشتغال کامل قرار داشت. بدین ترتیب راه برای دخالت مستقیم دولت در امور اقتصادی باز شد، بطوری که در امور مربوط به بانک ـ حمل و نقل و تولید مستقیماً دخالت کرد. مثلاً برای کارگران نرخ مزد تعیین می‌کرد، در بازار مواد مصرفی دخالت خود را به طرق مختلف بروز می‌داد، جیره‌بندی می‌کرد، مکانیسم عرضه و تقاضا را به میل خود تغییر می‌داد. بطور کلی با تغییر شرایط ساختار تازه‌ای از روابط اجتماعی و اقتصادی و مفهوم جدیدی از دولت پدیدار شد که در آن حاکمیت سنتی و حفظ

---

1 . *Laissez - Fair*

2 . *Gendarme - State*

3 . *Welfare - State*

نظم و تأمین امنیت و دفاع از کشور تنها بخش کوچکی از وظایف آن بشمار می‌آمد. یعنی اگر دولتهای آغاز حکومت لیبرالیسم اقتصادی کارشان حفظ وضع موجود بود، این وظیفه تبدیل به سامان دادن به نابسامانیها، ولو به قیمت بر هم زدن وضع موجود شد و علاوه بر حفظ و نگاهداشت نظم و استقلال و تأمین عدالت، تأمین رفاه و پیشرفت و سلامت جامعه نیز در حیطه تکالیف دولت درآمد.[۱]

۳ـ اما در ربع پایانی قرن بیستم دوباره رجعت و بازگشتی به سوی اندیشه‌های دوره اول به وجود آمد و رویکرد موسوم به «نئولیبرالیسم» توانست اندیشه‌های دولت‌گرای سوسیالیستی و کینزی و... را از صحنه خارج کند. در این دوره ناتوانی نظامهای سوسیالیستی در پاسخگویی به خواسته‌ها و تقاضای مصرفی افراد، به علاوه ناتوانی دولتهای رفاه در حل معضل رکود ـ تورمی در کشورهای پیشرفتهٔ سرمایه‌داری زمینه را برای احیای رویکرد «لیبرالیسم» در قالبهای فکری جدید فراهم کرد.

بطور کلی دهه ۱۹۹۰ را می‌توان دهه خصوصی‌سازی و گرایش به اقتصاد بازار نام‌گذاری کرد. در این دهه بسیاری از کشورهای در حال توسعه بر حسب ضرورت و مقتضیات زمان، برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی مطلوب سعی در استفاده از قوانین اقتصاد بازار نموده و به منظور فایق آمدن بر مشکلات عظیم اقتصادی خود، به فکر کاهش دخالت‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی و متعاقباً

---

۱. بسیاری ضرورتها را انسان تنها هنگام روبه‌رو شدن با آنها می‌پذیرد. زمانی که یک بیماری مسری جان هزاران کودک را در معرض تهدید جدی قرار می‌دهد به لزوم مایه‌کوبی کودکان علیه بیماریهای مسری و خطرناک پی می‌بریم. لزوم دخالت دولت در امور اقتصادی جامعه تنها در جریان کسادی بزرگ (۱۹۲۹–۱۹۳۳) و پس از آن پذیرفته شد. پس از بیکار شدن میلیونها نفر کارگر و صنعتگر در کشورهای پیشرفته صنعتی نظیر امریکا، انگلستان و آلمان و پس از مشاهده مظاهر فقر و بیکاری و عوارض اجتماعی و سیاسی ضرورت دخالت دولت در اقتصاد و ایجاد هزینه‌های دولتی به منظور خروج جامعه سرمایه‌داری از کسادی و بحران پذیرفته شد. اقتصاد سرمایه‌داری در جریان نشو و نما و تکامل خود همواره با نوسانات اقتصادی روبه‌رو بوده است ولی اغلب قادر می‌شده است با تحمیل مصایبی به جامعه عمدتاً به کمک مکانیسم بازار آنها را پشت سر گذارد. کسادی بزرگ متفاوت با بحرانهای قبلی زنگ خطر را به صدا درآورد و ضعف مکانیسم بازار و لزوم دخالت دولت در اقتصاد لااقل در مقاطع حساس تورم و بیکاریهای شدید مورد توجه قرار گرفت. (نقل از اقتصاد کلان، نوشته احمد اخوی)

خصوصی‌سازی مؤسسات تولیدی و تجاری تحت کنترل دولت افتاده‌اند. معلوم شد که تصمیمات اقتصادی در سطح کلان و در شرکت‌های تحت پوشش دولت توسط اقتصاددانان گرفته نمی‌شود؛ بلکه تکنوکرات‌ها هستند که تصمیم می‌گیرند و سپس برای تصمیمات خود توجیه اقتصادی ارائه می‌نمایند. با این همه هنوز سایه سنگین دولت بر سر اقتصاد کشورهای در حال توسعه، احساس می‌شود.

تجربه تاریخ اقتصادی بشر، حاکی از این واقعیت است که در مجموع، اصل عمومی مبتنی بر مالکیت خصوصی و اداره امور اقتصادی کشور، بدون دخالت و مدیریت دولت استوار می‌ماند و گرایش به اداره خصوصی اقتصاد، امری عقلایی می‌باشد. از طرفی، گستردگی فعالیت دولت در اقتصاد، در زمان‌های مختلف، به دلیل ناتوانی بخش خصوصی در تحقق عدالت اجتماعی و تخصیص بهینه منابع در فعالیتهای اجتماعی می‌باشد و این در حالی است که بسیاری از کشورها، به دلیل کمبود منابع تولیدی، مدیریت و تکنولوژی مناسب و پایین بودن نرخ بازدهی سرمایه گذاری، انحصارهای خانواده‌ای و ایجاد قطب‌های سیاسی ـ اقتصادی، مداخلات و تعرضات خارجی و ... از آینده اقتصادی نه چندان مطلوبی برخوردار می‌باشند. عوامل مزبور دخالت دولت در اقتصاد را توجیه می‌کند. اما تجربه نشان داده است که وجود یک دولت بزرگ در اقتصاد، باعث کاهش انگیزه مشارکت‌های گسترده مردمی در فعالیت‌های اقتصادی می‌شود و روحیه رقابت، ابداع، قبول خطر کردن (ریسک)، دلسوزی در کار و قناعت در هزینه‌ها را تقلیل می‌دهد.

بطور کلی تجربه ثابت نموده است که دو مدل ساختاری اقتصاد که شامل اقتصاد با مکانیزم بازار و اقتصاد دستوری[1] می‌باشند، هیچ کدام به تنهایی نتوانستند به مشکلات اقتصادی پاسخ صحیح و مناسب دهند و به جرأت می‌توان گفت که حتی در کشورهای سرمایه‌داری نیز شکل اقتصاد بر اساس مکانیزم بازار وجود ندارد، بلکه اقتصادها مختلط و شامل هر دو سیستم خصوصی و کنترل عمومی می‌باشند(بازفروش، ۱۳۷۳:۱۲)

نقش‌های دولت

دولت‌ها چند نقش و یا وظیفه در امور اقتصادی دارند که کم و بیش نسبت به بقیه وظایف و نقش‌های

1 . *Market Mechanism & Command Economy*

آنها اهمیت بیشتری دارند. اینها در واقع از اهداف سیاست‌گذاری بخش عمومی نیز محسوب می‌شوند. این نقش‌ها تحت عناوین «تخصیصی» ، «توزیعی» ، «تثبیتی» و «قانونی» در ادبیات مالیه عمومی مطرح هستند. فرآیندی که طی آن، چگونگی استفاده از کلیه منابع و امکانات جهت تولید کالاها و خدمات عمومی تعیین می‌گردد، «تخصیص»[1] نام دارد. تعدیل‌هایی که در وضع درآمدها و ثروت‌ها صورت می‌گیرد تا جامعه به شرایطی نایل گردد که توزیع نهایی عادلانه و یا منصفانه گردد، تحت عنوان «نقش توزیعی دولت»[2] بررسی می‌گردد. مجموعه خط مشی‌هایی که جهت حصول به وضع پایداری در قیمت‌ها، رشد مطلوب در تولیدات و اشتغال و وجود تناسبی معقول در تراز پرداخت‌ها، اعمال می‌گردد در قالب وظیفه و یا نقش تثبیتی مطرح می‌شود. سرانجام تدابیر مربوط به تدوین و حفظ مقررات اقتصادی وظیفه قانونی حکومت را نشان می‌دهد. (دادگر کرماجانی، ۱۳۷۸:۵-۴)

تناسب بین نقش و توانائیهای دولت

برقراری تناسب صحیح بین نقش و ظرفیتها و توانائیهای دولت برای بهبود بخشیدن به کارآیی دولت حیاتی است. دولت چگونه می‌تواند چنین تناسبی ایجاد کند؟

وظایف دولت به ترتیب از فعالیت‌هایی که در توان او نیست و در صورت ورود به آن زمینه‌ها، هرگز آنها را به سامان نخواهد رساند، تا فعالیت‌هایی که دولت می تواند با مداخله از طریق آنها به هماهنگی بین بازارها، و یا توزیع مجدد داراییها بپردازد، به شرح زیر قابل طبقه‌بندی است: (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۷۰-٦٨)

کشورهایی که دولت‌هایی با توانایی‌های کم دارند باید در وهله نخست هم خود را به وظایف اصلی و اولیه یعنی فراهم کردن کالاهای عمومی معطوف کنند. از جمله این موارد، می‌توان به تضمین حقوق مالکیت، تأمین ثبات کلان اقتصادی، وارسی (کنترل) بیماری‌های واگیر، تأمین آب آشامیدنی سالم، ایجاد راه‌ها و حمایت از اقشار ضعیف و درمانده اشاره کرد.

از این خدمات اصلی و اساسی که بگذریم وظایف میانجیگرانه دولت مطرح می‌شود. از جمله این

---

1 . *Allocation*

2 . *Distributive*

موارد، می‌توان به نقش دولت در اداره آثار خارجی [1] (حفظ محیط زیست)، وضع مقررات در ارتباط با انحصارات، و تمهید بیمه‌های اجتماعی (نظیر بازنشستگی و خدمات مربوط به دوران بیکاری) اشاره کرد. در اینجا نیز محملی برای عدم مداخله دولت وجود ندارد، در نتیجه از دخالت گریزی نیست. تنها موضوعی که در این باره برای دولت مطرح می‌شود، این است که چگونه این وظایف را به نحو احسن انجام دهد؛ یا به عبارت دیگر مداخله بهینه آن چگونه باید باشد. دولت در این باره می‌تواند با همکاری بازار و جامعه مدنی، برای ارائه مناسب این کالاهای عمومی اقدام کند.

کشورهایی که دولت‌های آنها قابلیت‌های بسیار بالایی دارند می‌توانند نقش‌های مداخله‌گر و فعالتری را به عهده دولت بگذارند، و مسأله نبود یا نارسایی بازارها را از طریق همکاریهای متقابل دولت و بازار می‌توانند رفع کنند.

موضوع برقراری تناسب میان نقش دولت با تواناییهایش، تنها شامل تعیین موارد دخالت دولت نیست، بلکه چگونگی، و حسن انجام امور را نیز در بر می‌گیرد. تأمل دوباره درباره نقش دولت، همچنین بدین معناست که از ابزار جانشین کارآتری برای اعتلای کارآئی دولت باید استفاده شود. این ابزار جانشینی می‌تواند از بین ابزارهای موجود انتخاب و یا کشف گردد. برای مثال:

امروزه در بسیاری از اقتصادهای مدرن، نقش دولت به عنوان عامل تنظیم کننده از هر زمان دیگر وسیع‌تر و پیچیده‌تر شده است، و دامنه آن زمینه‌هائی چون حفظ محیط زیست و بخش خدمات مالی و همچنین زمینه‌های سنتی نظیر نظم و نسق بخشیدن به انحصارات را در بر می‌گیرد. پیش نیاز طرح و تدوین مقررات مؤثر این است که مقررات با تواناییهای کارگزاران دولتی اجرا کننده و همچنین با درجه پیشرفت بازار سازگار باشد.

گرچه دولت در امر تضمین ارائه خدمات اساسی (نظیر تعلیم و تربیت، بهداشت و زیر ساخت‌ها) نقش مهمی دارد ولی، این مطلب که دولت باید تنها ارائه‌کننده خدمات مذکور باشد و یا بیشترین سهم را در این زمینه داشته باشد، به هیچ وجه امر اثبات شده و مسلمی نیست. انتخابهای دولت برای ارائه، تأمین مالی و نظم و نسق بخشیدن به این خدمات باید مبتنی بر تواناییهای نسبی بازار، جامعه مدنی، و کارگزاران دولتی باشد.

---

1 . *Externalities*

نقشهای دولت				
حداقل	**رفع نارسائیهای بازار** عرضه کالاهای عمومی : - دفاع و برقراری نظم و قانون - حقوق مالکیت - مدیریت اقتصاد کلان - بهداشت عمومی		**بهبود برابری** حمایت از فقیران : - برنامه‌های فقرزدائی - حوادث طبیعی	
متوسط	**آثار خارجی:** - آموزش پایه - حفاظت از محیط زیست	**تنظیم انحصار:** -سیاست‌ضدتراست -تنظیم صنایع همگانی (برق - تلفن)	**رفع اطلاعات ناقص:** - بیمه (بهداشت، عمر، بازنشستگی) - تنظیم مالی -حمایت‌ازمصرف‌کننده	**عرضه بیمه‌اجتماعی:** -بیمه‌های بازتوزیعی - بیمه بیکاری - مزایای خانواده
فعال	**هماهنگ کردن فعالیت بخش خصوصی** - تقویت بازارها - ابتکارهای گروهی		**تجدید توزیع:** - بازتوزیع داراییها	

کشورها، برای حمایت از قشر آسیب‌پذیر، باید به صورت واضح‌تری بین بیمه و کمکها تمایز قابل شوند. برای مثال، بیمه در قبال بیکاری‌های دوری (سیکلی) هدفش این است که الگوی درآمد و مصرف خانوارها را، که در اقتصاد مبتنی بر بازار دستخوش فراز و نشیب های غیر قابل اجتنابی می‌شود، پایدار کند. در حالی که هدف از اعطای کمکهایی نظیر کمکهای غذایی در برنامه‌های کار و یا پرداخت یارانه به کالایی همچون «نان» این است که حداقل معیشت را برای فقیرترین قشر در جامعه تأمین کند.

واژه بودجه

واژه بودجه در فارسی از زبان فرانسه اقتباس شده و در فرانسه نیز از انگلیسی اقتباس شده است. علت این امر آن است که رویه تنظیم بودجه و به تصویب رساندن آن در پارلمان ابتدا از کشور انگلستان شروع شده است.

واژه بوژت (Bouget) یک واژه فرانسه قدیم است و به کیف چرمی اطلاق می‌شده است که وجوه نقد را در آن نگهداری می‌کردند. بدین جهت ابتدا کیف چرمی که محتوی صورت مخارج و درآمدهای دولت انگلیس بوده و وزیر دارائی انگلیس آن را با خود به پارلمان می‌آورده و صورتهای مخارج و درآمدهای مملکتی را از آن کیف خارج کرده و برای تصویب به پارلمان عرضه می‌داشته است در انگلیس budjet نامیده می‌شد. بتدریج معنی اصطلاح بودجه از خود کیف تبدیل به محتویات آن شد.

بعداً که به تدریج صورتهای مزبور در یک صورت واحد گنجانده شده است، این صورت بنام «باجت» در انگلیس و بودجه در فرانسه نامیده شده و در سایر زبانها نیز همین کلمه بکار برده شد. (پیرنیا، ۱۳۴۸: ۲۳۵)

قبل از انقلاب مشروطه چنین واژه‌ای در زبان فارسی به کار نمی‌رفته است و پس از آن چون قانون اساسی ایران بیشتر از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه ترجمه و اقتباس شده این واژه نیز همراه قوانین مالی فرانسه ترجمه و وارد قانون محاسبات عمومی ایران و زبان فارسی گشته است. (میرزائی اهرنجانی)

تاریخچه بودجه

با وجود اهمیتی که بودجه عمومی در سازمان اداری و مملکتی و بنگاههای خصوصی دارد، موضوع تهیه و پیشنهاد بودجه و اجرای آن و قرار دادن سازمان مالی و سازمان اداری بر اساس تهیه و اجرای بودجه جدیداً شروع و متداول شده است. شروع این رویه و اهمیت آن از وقتی آغاز گردید که در اثر کوششها و مبارزاتی که در طول تاریخ به عمل آمد، ابتدا در انگلستان و بعداً در سایر کشورها حق وضع مالیات و تصویب مخارج عمومی به منتخبین مردم واگذار شد. پیدایش حکومت مشروطه و مقررات مهمی که برای نظارت عموم در دخل و خرج کشور در چنین کشوری وجود دارد باعث گردید که موضوع بودجه به سرعت اهمیت زیادی به دست آورد. (پیرنیا، ۱۳۴۸: ۲۳۶)

از ابتدای حکومت نرمالها (در اوایل قرن سیزدهم) در انگلستان اعیان و ثروتمندان آن کشور عدم رضایت خود را از وضع مالیاتها بوسیله پادشاهان ابراز نمودند و بر علیه مالیاتهائی که قبلاً

رضایت مالیات‌دهندگان جلب نشده بود اعتراض می‌نمودند. البته این اعتراضات تا مدتی جنبه فردی شخصی داشت، ولی در سال ۱۲۱۵ میلادی کلیه اعیان و مالکین بزرگ کشور انگلیس متحد شدند و جان پادشاه انگلیس را وادار کردند که حقوقی برای آنان قایل شود. این حقوق در سندی به نام منشور آزادیها یا منشور کبیر[1] که به امضاء پادشاه مزبور رسید، مندرج می‌باشد.

همین حق تصویب مالیاتها و عوارض که در سال ۱۲۱۵ میلادی در انگلستان از طرف پادشاه به پارلمان آن کشور اعطا گردید تا سال ۱۶۱۶ عملاً اجرا نشد و پس از آن سال است که به موجب «لایحه حقوق» این حق تثبیت شد. با وجود این نباید این حق را با حق تصویب سالانه بودجه اشتباه کرد، زیرا مالیاتی که یکبار تصویب می‌شد حکومت حق داشت برای همیشه آن را وصول کند. نظارت پارلمان در امر مخارج و تصویب برنامه خرج دولت و دستگاه اداری در انگلستان از سال ۱۳۴۴ مسیحی آغاز گردیده و در آن سال است که برای مرتبه اول در پارلمان آن کشور اظهار شد که پارلمان نه تنها باید مالیاتها و عوارض را به تصویب برساند بلکه باید نسبت به مصرف وجوه عمومی از طرف دولت و دستگاه اداری نیز اظهار نظر کند.

توفیق پارلمان برای وادار کردن حکومت به تسلیم چنین صورت حسابها و اطلاعاتی در باب مخارج دستگاه حکومت بیشتر در مواقعی انجام می‌شده است که حکومت برای تأمین کسری خرج خود احتیاج به وضع مالیات جدیدی داشته و آن مالیات را برای تصویب به پارلمان عرضه می‌نموده است. در آن موقع پارلمان برای تصویب آن حکومت را وادار به تسلیم صورتحسابهائی از مخارج دولت و اثبات لزوم چنین مخارج می‌ساخته و دولت ناچار می‌شده است این صورتحسابها را تنظیم و تسلیم پارلمان نماید.

بتدریج این رویه عمومیت پیدا کرده یعنی هر ساله وزیر مالیه آن کشور در موقع معینی از سال برای وضع مالیاتهای جدید و پیشنهاد آن مالیاتها به پارلمان صورتی هم از مخارج سالانه و جاری کشور تسلیم پارلمان می‌نموده و بدین ترتیب صورت پیش بینی مخارج و درآمدهای عمومی کشور پس از سالهای متمادی اختلاف بین حکومت و پارلمان بطور منظم تسلیم پارلمان شده و روش تهیه و پیشنهاد بودجه آغاز گردیده است. در اثر این تحول تدریجی بالاخره در اوایل قرن ۱۸ مسیحی

---

1 . *Magna Carta*

موضوع تهیه و تصویب بودجه و الزام حکومت به اجرای بودجه مصوب در کشور انگلیس عملی گردید. (پیرنیا، ۱۳۴۸: ۲۳۸)

علاوه بر تصویب بودجه، مقام صلاحیت دار که بودجه را تصویب می‌کند، باید حق داشته باشد نظارت کند که آیا این بودجه در عمل به همان ترتیب اجرا شده و یا دستگاه اجرائی به میل و نظر خود در آن تغییراتی داده است. در صورتی که چنین ضمانت اجرائی وجود نداشته باشد تصویب بودجه اهمیت خود را از دست خواهد داد و به همین جهت در کلیه کشورها این حق برای پارلمان شناخته شده که در اجرای بودجه نظارت نماید.

پس از تکمیل جریان تصویب و اجرای بودجه در انگلستان به ترتیبی که بیان کردیم به سرعت سایر کشورها آنرا قبول کردند و از آن پیروی نمودند. در فرانسه این جریان با آغاز انقلاب کبیر آن کشور در سال ۱۷۸۹ شروع شده ولی در آن کشور نیز سالها حق پارلمان منحصر به تصویب مالیاتها بوده و حق تصویب مخارج و حق نظارت در اجرای بودجه در آن کشور نیز اواخر قرن نوزدهم تصویب شده است. در سایر کشورهای جهان آغاز روش تنظیم و پیشنهاد بودجه از اوایل قرن نوزدهم شروع شده ولی اجرای کامل این روش منوط به درجه قدرت و ضعف اصول مشروطیت و حقوق و اختیارات مجلس نمایندگان در آن کشورها بوده است. (پیرنیا، ۱۳۴۸: ۲۴۱)

تاریخچه بودجه در ایران

قبل از مشروطیت نظارت مردم در حداقل بوده است و شاه در رأس حکومت قرار داشت؛ به طوری که در دوران سلطنت پادشاهان صفوی تمام درآمدها و عواید کشور در اختیار شاه بود و تمام مخارج نیز به فرمان و تصویب شخص او صورت می‌گرفت. خزانه دولت و آنچه از مالیاتهای گوناگون و عواید مستقیم و غیرمستقیم و درآمدهای رسمی یا اتفاقی به خزانه وارد می‌شد، به شخص شاه تعلق داشت و میان عواید دولت و سلطنت امتیاز و تفاوتی نبود. مردم صاحب مجلس و پارلمان نبودند. شاه شخصی به نام وزیر دفتر (وزیر مالیه) را مأمور می‌ساخت تا بودجه کشور را تنظیم کند. در هر استان و شهری مسؤول دولت به نام مستوفی بود که دفاتری به نام کتابچه داشت. بودجه مرکز و شهرستانها به وسیله مستوفیان تهیه می‌گردید. بودجه هر شهرستان عنوان کتابچه آن شهرستان را داشت. مسؤول هر کتابچه در مرکز یک نفر مستوفی بود و ممکن بود یک مستوفی کتابچه چند شهرستان را تهیه کند. این مستوفیان عده‌ای کارمند داشتند که به «میرزاقلمدان» مصطلح بودند و کارشان ثبت و نگهداری دفاتر

بود. رئیس مستوفی‌ها، مستوفی‌الممالک بود که وزیر مالیه بود.

با انقلاب مشروطه، در زمینه بودجه قوانینی رواج یافت که عمدتاً از قوانین بودجه فرانسه نشأت می‌گرفت. بر طبق قانون اساسی و متمم آن ظاهراً مجلس محور قدرت قرار گرفت و تصویب بودجه به مجلس واگذار شد.

در ایران اولین بودجه کشور را به روش جدید، پس از مشروطیت، مرحوم صنیع‌الدوله هدایت وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی تهیه نمود و چون نامبرده قبل از پیشنهاد بودجه به مجلس شورای ملی در دوره دوم مورد سوء قصد قرار گرفت، وزیر بعد از او بودجه تهیه شده بنام او را به مجلس دور دوم پیشنهاد کرد. این بودجه علاوه بر اینکه با دقت و صداقت خاصی تهیه شده بود، دارای مقدمه مفصلی است که اصول مربوط به تهیه بودجه را در کشورهای دارای حکومت دموکراسی توصیف کرده و همچنین فواید چنین ترتیبی را برای نمایندگان و عموم مردم تشریح کرده است.

در این بودجه، مخارج بین وزارتخانه‌های مختلف به شرح جدول زیر تقسیم می‌شد. خصوصیات بودجه سال ۱۲۸۹ غیرعمرانی بودن هزینه‌ها و کسری فوق‌العاده زیاد (۷۸/۶ درصد کل درآمد) آن بود. تا سال ۱۳۳۶ در بودجه کل کشور، تنها بودجه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی منعکس می‌شد. اما پس از این سال، بودجه بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه، شرکت‌های تابع وزارت صنایع و معادن (سابق) و شرکت ملی نفت نیز به بودجه کل کشور اضافه شد.

تا سال ۱۳۴۳ بودجه ایران توسط وزارت دارایی (وزارت مالیه وقت و وزارت امور اقتصادی و دارایی کنونی) بر اساس پیشنهاد وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی و بررسی هزینه سنوات گذشته و نیاز آینده آنها تهیه می‌شد. در همین سال انتقال دفتر مرکزی

خلاصه صورت دخل و خرج تضمینی دولت در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی

مخارج	مبلغ به قران	عایدات	مبلغ به قران
۱)مخارج دربار و غیره	۶۰۰۰۰۰۰	بند اول مالیات استمراری	
۲) مخارج مجلس شورای ملی	۱۸۰۰۰۰۰	قسمت اول: مالیات مستقیم، خالصجات، طوایف	۶۱۷۵۰۰۰۰
۳) وزارت مالیه	۵۶۷۰۰۰۰۰		
۴) وزارت داخله	۳۱۰۲۰۰۰۰	قسمت دوم: مالیات غیرمستقیم (عمدتاً گمرک)	۳۰۸۵۴۰۰۰
۵) وزارت جنگ	۳۸۸۶۰۰۰۰	قسمت سوم: حقوق تمبر - ثبت اسناد	
۶) وزارت خارجه	۷۸۳۰۰۰۰	قسمت چهارم: انحصارات - امتیازات	۱۸۰۰۰۰۰
۷) وزارت عدلیه	۱۲۰۰۰۰۰۰	قسمت پنجم: عایدات مختلفه	۱۱۰۰۵۰۰۰
۸) وزارت معارف و اوقاف و فوایدعامه	۸۵۵۰۰۰		۸۰۰۰۰
۹) وزارت تجارت	۲۴۰۰۰۰		
۱۰)ازبابت کسر وصول مالیات و مخارج فوق‌العاده	۳۵۰۰۰۰۰۰	جمع بند اول	۱۰۵۴۸۹۰۰۰
		بند دوم: عایدات فوق‌العاده	۱۰۶۲۸۰۰
		جمع کل عایدات	۱۰۶۵۵۱۸۰۰
جمع	۱۹۰۳۰۵۰۰۰	کسر بودجه	۸۳۷۵۳۲۰۰

* یک قران برابر ۲۰ شاهی، هر شاهی برابر ۵ دینار و ۱۰ قران برابر یک تومان بوده و در سال ۱۲۸۵ هر لیره انگلیسی برابر ۵۵ قران (۵/۵ تومان) ارزش داشته است.

مأخذ: ابراهیم رزاقی، اقتصاد ایران، ص ۱۳۵

بودجه از وزارت دارایی وقت به سازمان برنامه و بودجه تصویب شد و وظیفه تهیه‌بودجه به عهده دفتر مرکزی بودجه (وابسته به سازمان برنامه و بودجه) محول گشت و بودجه به صورت برنامه‌ای تهیه شد.

بدین ترتیب لایحه بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور، از طرف سازمان برنامه، به صورت برنامه‌ای تنظیم و برای اولین بار بودجه برنامه‌ای به تصویب قوه مقننه رسید و از آن پس این شیوه بودجه‌نویسی به تدریج روند تکاملی خود را پیمود و برنامه‌های جاری بارنامه‌های عمرانی که شالوده آن از سال ۱۳۲۷ ریخته شده بود، تلفیق گردید[۱]

در اسفند ماه ۱۳۵۱ قانون برنامه و بودجه کشور به تصویب قوه مقننه رسید و به موجب آن دفتر مرکزی بودجه به شکل سابق منحل گردید و به «سازمان برنامه و بودجه» تغییر نام داد.

بعد از انقلاب، از سال ۱۳۶۵ بودجه ارزی نیز پیوست لایحه بودجه تقدیم مجلس شد. در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی جدید با توجه به شرایط بعد از انقلاب به تصویب رسید.

ضرورت بودجه و بودجه نویسی

بودجه‌بندی را «فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود» می‌دانند. مجموع کوشش‌هایی که صرف تدوین بودجه و تخصیص منابع می‌شود به منظور «حداکثر استفاده» از منابعی است که معمولاً در حد کفایت نمی‌نمایند و به اصطلاح اقتصادی «کمیاب» هستند. بنابراین در راه رسیدن به «اهداف مطلوب» ضرورت دارد به نحوی از هریک از منابع محدود استفاده گردد که در تبدیل کل منابع به پول بتوان گفت با حداقل هزینه، حداکثر استفاده به عمل آمده است.(آیت الهی، ۱۱۱:۱۳۷۴)

چنانچه منابع نامحدود بودند مسائل چه چیز، چگونه و برای که نیز وجود نمی‌داشت. هرگاه می‌شد مقدار بی‌پایانی از هر کالا تولید کرد یا چنانچه نیازهای انسانی کاملاً ارضاء می‌شد، دیگر تولید بسیار زیاد یک کالای خاص اهمیت نداشت. همچنین اهمیتی نداشت اگر که نیروی کار و مواد، نابخردانه با هم ترکیب می‌شدند. در این وضعیت چون همگی می‌توانستیم هر اندازه که بخواهیم داشته باشیم، لذا مهم نبود که کالاها و درآمدها چگونه میان مردم و طبقات مختلف تقسیم شوند.(ساموئلسن، ۵۴:۱۳۷۳)

ضرورت بودجه‌بندی را می‌توان به صورت زیر تشریح نمود:(اقتداری، ۱۳۴۷)

انسان مانند دیگر جانداران و ذیحیاتان برای حفظ و ادامه زندگی خویش نیاز به کسب نیرو از

---

۱. قبل از آن وزارت دارایی بودجه جاری و سازمان برنامه و بودجه، بودجه عمرانی را زیر نظر داشت.

خارج از بدن و تن خود دارد. این ناموس کلی حیات و زندگی است که «جاندار» در درون محدوده‌ای به نام «تن» و «بدن» زندگی کند ولی برای زیستن نیازمند به دنیای بیرون از خود باشد. تمام موجودات زنده شناخته شده چنین هستند. این حاجت شدید و بسیار شدید به کسب نیرو از دنیای بیرونی را، که به زبان ساده «غذا خوردن» می‌نامند، ما می‌توانیم در تمام جانداران و زندگان ببینیم و تشخیص دهیم: از یک موجود تک یاخته‌ای ـ همچون آمیب گرفته تا گیاهان و جانوران و، سرانجام، انسانها ـ که اشرف آفریدگان باشند و سر گل و برگزیدهٔ معجزه خلقت.

در انسان وجود قوه عقل و اندیشه، نیازهای تازه‌ای را برای او پدید می‌آورد که می‌توانیم آنها را نیازهای اجتماعی، روحی و معنوی بنامیم.

ترکیب نیازهای بشری با نیروی اندیشه مسائلی را برای انسان مطرح می‌سازد که دیگر جانداران از آن ناآگاهند. انسان به سبب وجود عقل و قدرت آینده‌نگری خویش، بر این حقیقت غیر قابل انکار آگاهی دارد که هر موجود زنده‌ای، مدتی محدود از نعمت زندگی برخوردار است و زندگی را آغازی و انجامی هست. پس انسان به این نتیجه می‌رسد که باید به عرض و پهنای زندگی بپردازد و هر چه بیشتر از بودن و زنده ماندن برخوردار شود. از این جاست که نیازهای ما را حدی نیست و هرگز سیری به خود نمی‌بیند. بنابراین **نیازهای انسان نامحدودند**. در مقابل این واقعیت، واقعیتی دیگر خودنمائی می‌کند و آن اینکه **منابع ما محدودند**.

تضاد و برخورد این دو واقعیت یعنی نامحدود بودن نیازها و محدود بودن منابع، انسان متفکر و اندیشمند را به چاره‌جویی می‌خواند. چگونه و به چه شکل می‌توان این دو واقعیت را با هم آشتی داد؟ انسانها با استفاده از نیروی اندیشه دریافته‌اند که رفع نیازهای نامحدود ایشان با توسل به منابع محدود میسر نیست و وصول به «حداکثر ارضاء و اقناع» ناممکن است پس ناگزیر باید از حداکثر چشم پوشید و به حد متناسب راضی شد. انسانها به صورت منطقی چنین نتیجه گیری می‌کنند که **از منابع محدود باید برای رفع نیازهای نامحدود آنچنان یاری گرفت که «حد متناسب» رضایت به دست آید و این نخستین تصور بودجه است.**

افراد و جوامع و دولتها همه با هم اسیر جنگ پر قدرت محدودیت منابع و نامحدود بودن نیازها هستند. پس برای همه اینها که مستقیم یا غیر مستقیم از نعمت اندیشه برخوردارند، تصور «بودجه» حادث می‌شود. چه فرد، که صاحب خرد است، چه جامعه و دولت، که با خرد انسانها اداره می‌شود، هریک می‌کوشند تا منابع محدود خویش را آنچنان بکار بندند که اگر حداکثر ممکن نیست حد متناسب ارضا فراهم آید. پس چه فرد، چه جامعه و چه

دولت تصور بودجه را از جهان اندیشه به دنیای عمل وارد می‌کنند.

آنچه فرد در ذهن خود بودجه می‌بندد به مقدار زیاد به سلیقه شخصی او وابسته است و از عواملی چون کیفیات روحی و گرایشهای اجتماعی و اقتصادی نیز او تأثیر می‌پذیرد. اما جامعه که دولت نماینده آن است نیازهایی دارد که باید آنها را به شکلی رفع کرد. دولت رفع نیازهای جامعه را هدف خویش می‌داند و منابعی را که در جامعه در اختیار دارد منابع خویش می‌شمارد. بودجه دولت همین سنجش امکان و هدف است به آن نحو که «حد متناسب» رضایت جامعه بدست آید. این سنجش امکان و هدف و این بکار گرفتن منابع، برای نیل به هدفهای دولت نباید و نمی‌تواند تابع ذوق و خواست شخصی باشد، پس لاجرم باید معیارها و ضوابطی مقرر گردد و از فنونی پیروی شود. در اینجا برگزیدن نیازی و چشم پوشی از نیازی دیگر نمی‌تواند تابع ذوق و سلیقه شخصی باشد و در نتیجه فن بودجه‌نویسی و بودجه‌بندی مطرح می‌شود.

اهمیت بودجه

بودجه دولت، از لحاظ حجم و عظمت بزرگترین سند مالی و از لحاظ اهمیت مهمترین عامل مستقل و پویا در سطح کلان اقتصادی است که جهت اداره و پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کشور به کار گرفته می‌شود این سند، از لحاظ مقدار نسبی و حجم و ترکیب اقلام درآمدها و هزینه‌ها حائز اهمیت بالائی است. از لحاظ فراگیر بودن نیز گسترده‌ترین سطح را تا دور افتاده‌ترین نقاط کشور و پائین‌ترین افراد را در طبقات درآمدی جامعه پوشش می‌دهد. از لحاظ چگونگی تأمین منابع درآمدی و مقدار و محل مصارف و مخارج و فاصله بین آنها نیز، بودجه دولت همه ساله، تأثیری عظیم و سرنوشت ساز بر عملکرد واقعی اقتصاد کشور دارد. ارزش پول رایج کشور در اثر وجود کسری‌های بودجه‌ای سالانه و روش‌های تورمی که معمولاً در جهت تأمین آن اعمال می‌گردد، کاهش می‌یابد. (کرباسیان، ۱۳۷۸:۵۵)

از طریق بودجه کل کشور است که دولت می‌تواند بر سطح متغیرهای کلان اقتصادی، از قبیل سطح پس‌انداز ملی، سرمایه گذاری ملی، تولیدات واقعی، مصرف کالا و خدمات، اشتغال، تورم، قدرت خرید ریال و ارزش خارجی آن و غیره تأثیر بگذارد. مثلاً با تعیین حجم یا سقف تسهیلات بانکی و تعیین درصد توزیع اعتبارات بین بخش خصوصی و بخش دولتی و تعیین نرخ‌های متفاوت در استفاده از تسهیلات بانکی، دولت می‌تواند سرمایه گذاری‌های صنعتی توسط بخش خصوصی و یا سرمایه گذاری‌های عمرانی توسط بخش دولتی را تشویق نماید و از طریق این دو بخش بر سطح اشتغال و درآمد مردم مؤثر واقع گردد. یا این که، با ایجاد مالیات‌های جدید و اخذ آن از هر واحد

تولید و مصرف (فروش) از تقاضای مردم، به ویژه مصرف کنندگان کالاهای زیان آور مانند سیگار و یا کالای لوکس و غیر ضرور مانند طلا و جواهرات، بکاهد. یا این که از طریق اخذ مالیات‌های تصاعدی از دریافت‌های افراد پردرآمد جامعه و انتقال آنها به اقشار آسیب‌پذیر و کم درآمد جامعه را تعدیل نماید. به همین مناسبت به بودجه دولت باید به عنوان وسیله و ابزاری بسیار قوی و مؤثر، که بیش از هر ابزار دیگری قادر است نقایص و کاستی‌ها و بی‌عدالتی‌های اقتصادی جامعه را برطرف سازد، نگاه کرد.

ولی همزمان، بودجه دولت ابزاری است که اگر درست از آن استفاده نشود و یا با دقت تهیه و تنظیم نشود، یا این که دائماً کسری داشته باشد و این کسری‌ها از محل استقراض دولت از بانک مرکزی و یا اخذ تسهیلات از سیستم بانکی و یا به جریان انداختن پول بیشتر از نیازهای واقعی کشور تأمین شود، خود به بزرگترین عامل تورمی و منفی و مخرب به حال مردم و اقتصاد کشور و کاهش قدرت خرید پول ملی تبدیل خواهد شد. (همان، ٥٦)

نیاز به بودجه‌بندی در سازمانها

بودجه هدفها و راهبردها را به صورت عبارتهای مالی در آورده و راه اجرای برنامه و کنترل پیشرفت آنها را می‌نماید. سازمانها به سه دلیل عمده به بودجه‌بندی نیازمندند: (رضایی‌نژاد، ۱۳۷۵: ۲۳۹)

- نشان دادن مفهوم مالی برنامه‌ها؛
- شناساندن منابع مورد نیاز اجرای برنامه‌ها؛
- بدست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتیجه‌ها در مقایسه با برنامه‌ها.

واژه‌ها و مفاهیم مهم

نظم، امنیت و عدالت
تحول وظایف دولت
سرمایه‌داری انحصاری
سرمایه‌داری آزاد
نظریه دولت ـ ژاندارم
نظریه دولت ـ رفاه اجتماعی
اقتصاد با مکانیزم بازار
اقتصاد دستوری
واژه بودجه
تخصیص منابع
کمیابی
نامحدودند بودن نیازها
محدودیت امکانات
فن بودجه‌نویسی

فصل دوم

تعاریف و اصول بودجه

تعاریف بودجه

دیدگاهها، نظریه‌ها و تعاریف زمانمند و مکانمنداند. دیدگاهها و تعاریف در مورد بودجه متأثر از نظریه‌های اقتصادی در مورد دولت می‌باشد و دیدگاههای موجود در زمینه دولت نیز تحت تأثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. تعاریف بودجه در سیر تکوینی بودجه شکل گرفته است. بطور کلی در میان انواع تعاریفی که از بودجه به عمل آمده سه دسته عمده را می‌توان تشخیص داد: (میرزائی اهرنجانی)

الف) تعاریفی که بر جنبه سیاسی بودجه تأکید دارند:

ریشه اصلی تنظیم بودجه را باید در عامل سیاسی جستجو کرد. بودجه بعد از حکومتهای پارلمانی بوجود آمد یعنی از زمانی که حق نظارت مردم به صورت کنترل درآمدها و هزینه‌های دولت توسط مکانیزمهای نمایندگی دایر شد. در انگلستان نمایندگان ملت می‌خواستند درآمدها و هزینه‌های دولت را کنترل کنند و پارلمان مایل نبود بدون رضایت وی مالیات وضع شود و بدون کنترل آن وجوه عمومی خرج شود. بدین سبب بود که به تدریج درآمدها و هزینه‌های دولت در سندی تنظیم شد و تصویب پارلمان ضرورت پیدا کرد تا آنجا که در قرن ۱۹ ارادهٔ قانونگذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضروریات دموکراسی کلاسیک شناخته شد. (قدیری‌اصل، ۱۳۶۶: ۵۳۰)

تعاریفی که از بودجه در این دوره بوجود آمد بیشتر بر جنبه سیاسی آن تأکید داشت. در این تعاریف، بودجه یکی از اصیل‌ترین جریانات سیاسی جامعه فرض می‌شود و نظارت و کنترل بر اجرای بودجه به صورت یکی از مؤثرترین و مفیدترین ابزار تفکیک قوای سه گانه و کنترل این قوا نسبت به هم در می‌آید.

اهمیت نهادن و تأکید بر نقش سیاسی بودجه است که باعث گنجاندن آن در اغلب قوانین اساسی

حکومتهای پارلمانی و تصویب قوانین و مقررات مربوط به نحوه عملکرد بودجه در اولین دوره‌های قانونگذاری تحت عنوان «قانون محاسبات عمومی» می‌گردد. معمولا در ماده یک این قانون بودجه تعریف می‌شود؛ چنانکه اولین قانون محاسبات عمومی ایران که در تاریخ ۲۱ صفر سال ۱۳۲۹ هجری قمری (مصادف با ۱۲۹۰ هجری شمسی) به تصویب رسید در ماده اول مقرر می‌دارد:

«بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد. مدت مزبور را سنه مالیه می‌گویند و عبارت است از یکسال شمسی». در تاریخ ۱۰ اسفند ماه ۱۳۱۲ هجری شمسی قانون محاسبات عمومی جدیدتری که نسبت به قانون سابق تا اندازه‌ای کاملتر بود به تصویب مجلس شورای ملی رسید که این قانون در ماده اول با تغییرات جزئی بودجه را به بیان زیر تعریف کرد:

«بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یکسال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.»

با کمی دقت در تعاریف بالا روشن می‌شود که بنیانگذاران بودجه ایران با اطلاق واژه‌های سند و لایحه بودجه و پیروی از اصل تصویب بودجه توسط نمایندگان منتخب مردم، بیشتر اهداف سیاسی را از تعریف بودجه دنبال نموده و بدون شک بر جنبه‌های سیاسی بودجه تأکید می‌ورزند.

ب) تعاریفی که بر جنبه‌های اقتصادی و مالی تأکید دارند:

در اینکه نظریه‌های نظام مالی بطور اعم و نظریه‌های نظام بودجه بطور اخص از بطن نظریه‌های اقتصادی زاده شده‌اند، تردیدی وجود ندارد. در واقع بودجه شاهرگ حیاتی دولت می‌باشد که در شریانهای آن منابع مالی و اقتصادی جاری است. تأکید بر جنبه‌های مالی و اقتصادی در تعاریف بودجه بیشتر بعد از گذار از اقتصاد کلاسیک به اقتصاد نئوکلاسیک صورت می‌گیرد.

در این موقع است که با گسترش وسیع دامنه فعالیت‌ها و عملیات دولت حجم بودجه‌ها نیز به سرعت افزایش یافته و در نتیجه تغییرات و تحولات بودجه‌ها هم در زمینه‌های نظری و هم در زمینه‌های عملی به شدت به تحولات اقتصادی و مالی پیوند می‌خورد. مقارن این تحولات دگرگونی‌های تاریخی و اقتصادی عظیمی بوقوع پیوسته و به ویژه با انقلاب اکتبر (سال ۱۹۱۷ میلادی) در روسیه و کسادی و بحران بزرگ در امریکا (۱۹۲۹) و نشر عقاید جان مینارد کینز بنیانگذار مکتب اقتصادی نئوکلاسیک و دعوت از دولت برای مداخله بیشتر در امور اقتصادی و

تولیدی، بودجه به صورت اساسی‌ترین و اصیل‌ترین اهرم کنترل و ارشاد اقتصادی و مالی جلوه گر می‌شود. از این زمان به بعد تعریف بودجه نیز از این تحولات در امان نمانده و کـانون تأکـید از جنبه‌های سیاسی ـ اجتماعی به جنبه‌های اقتصادی و مالی تغییر پیدا می‌کند. در اینجا به سه نمونه از این تعاریف اشاره می‌کنیم :

«بودجه در واقع عبارت از یک طرح مالی می‌باشد، در این طرح نیازمندیهای پولی دولت بطور کلی برای مدت محدودی پیش‌بینی می‌شود»

«بودجه عبارت از طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی که بوسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی اجرا می‌شود»

بودجه عبارت از :

۱ـ یک طرح مالی که هم به عنوان شالوده‌ای برای پیش‌بینی عملیات آتی و هم برای کنترل آن عملیات بکار می‌رود.

۲ـ یک تخمین از مخارج آتی

۳ـ یک طرح سیستیماتیک برای بسیج کردن و حداکثر استفاده از منابع انسانی، مادی و سایر منابع. در تعاریف بالا اطلاق عباراتی چون «طرح سیستیماتیک»، «طرح مالی» و «طـرحـی جـامع در قـالب اصطلاحات مالی» به بودجه، همگی حاکی از تأکید و اهمیتی است که بر جنبه‌های اقتصادی و مالی در بودجه می‌شود.

ج) تعاریفی که بر جنبه‌های برنامه‌ای و مدیریت بودجه تأکید دارند :

شاید در نوشته‌ها و تعاریف دهه‌های اخیر در باره بودجه، هیچ اصطلاح و مـفهومی بـیشتر از «برنامه» بکار نرفته باشد. بطوری که امروزه کمتر نوشته و تحقیقی در مورد بودجه می‌توان یافت که به بحث و تأکید بر جنبه‌های «برنامه‌ای» و مدیریت بـودجه نـپرداخـته بـاشد. هـمگی نـویسندگان و متخصصین مالی در ماهیت برنامه‌ای بودجه اتفاق نظر داشته و اصولاً امروزه شرایـط (فـرهنگی ـ سیاسی ـ اقتصادی) حاکم بر فضای زندگی دولت‌ها، ادامه و بقاء حیات دولت‌ها را بدون «برنامه و برنامه‌ریزی» غیر ممکن می‌سازد. به همین علت امروزه واژه‌های «بودجه و برنامه» یا در هم ادغام و مترادف گشته‌اند ـ مثلاً «بودجه برنامه‌ای» ـ و یا همواره با هم مورد استفاده قرار می‌گیرند ـ مانند «بودجه و برنامه» ـ و به هر حال امروزه مفهوم هیچ یک از آن دو را بدون دیگری نمی‌توان درست

درک کرد. ماهیت مشترک برنامه و بودجه در عامل پیش‌بینی نهفته است و همین ویژگی پیش‌بینی است که آنها را از سایر صورت حسابها و تجزیه و تحلیلهای مالی متمایز می‌کند.

تأکید بر جنبه‌های برنامه‌ای بودجه از مشخصات بارز تعاریف جدید و معاصر بوده است. البته تفکیک جنبه‌های برنامه‌ای و مالی کار دشواری است. زیرا بودجه را در عین حال که نوعی برنامه می‌دانند، به جنبه‌های اقتصادی و مالی نیز توجه و اذعان داشته و از این جهت بودجه را نوعی برنامه مالی دولت می‌دانند.

تقریباً همه تعاریفی که در سالهای اخیر از بودجه به عمل آمده صحت گفتار بالا را تأیید می‌کند. مثلاً تعریف زیر گویای این واقعیت است.

تصویر فردای سازمان باید امروز با تصمیم مدیران ترسیم شود. این آینده‌نگری را برنامه‌ریزی و تبدیل برنامه‌ها به زبان پول را بودجه می‌نامیم. (بختیاری و شاهنده، ۱۶۷:۱۳۷۰)

سیر تکاملی قانون محاسبات عمومی نیز از روند بالا پیروی نموده و در ماده اول این قانون مصوب اول شهریور ۱۳۶۶ بودجه را برنامه مالی دولت دانسته و چنین تعریف می‌کند:

بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به سیاستها و هدفهای قانونی می‌شود و از سه قسمت زیر تشکیل می‌شود :

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است :

الف : بودجه‌عادی برای وزاتخانه‌هاو مؤسسات دولتی - این بودجه‌شامل اعتباراتی‌نیزخواهد بود که مستقیماً مربوط‌به وظایف یک وزارتخانه‌یا مؤسسه دولتی نیست و تحت عنوان خاص منظور می‌گردد.

ب - بودجه عمرانی برای اجرای برنامه‌های عمرانی

۲- بودجه شرکتهای دولتی

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود. [1]

---

۱. هم اکنون در بودجه کل کشور قسمتهای دوم و سوم در هم ادغام شده است و همانطور که درتصویر کلان بودجه کل کشور (نگاره ۱-۲) ملاحظه می‌شود بودجه دارای دو قسمت می‌باشد:

الف) بودجه عمومی دولت ب) بودجه شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها

عنوان	میلیارد ریال	وزن از کل	سهم از کل بودجه
الف) بودجه عمومی دولت	۳۲۷/۵۰۵	۱۰۰	۳۸/۱
۱ ـ الف) منابع ومصارف عمومی	۲۸۵/۱۶۲	۸۷/۱	--
۲ ـ الف) درآمد اختصاصی و هزینه از محل آن	۴۲/۳۴۲	۱۲/۹	--
ب) بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت	۵۵۱/۴۷۱	۱۰۰	۶۴/۱
۱ -ب) بودجه شرکتهای دولتی	۴۶۷/۳۹۲	۸۵	--
۲ -ب) بودجه بانک‌ها	۵۱/۳۵۰	۹	--
۳ -ب) بودجهشرکتهای بیمه	۲۴/۹۷۷	۵	--
۴ ـ ب) بودجه موسسات انتفاعی وابسته به دولت	۷/۷۵۲	۱	--
جمع الف + ب	۸۷۸/۷۶	--	۱۰۲/۲
کسر می‌شود: ارقامی که دوبار منظور شده است	(۱۹/۲۳۳)	--	(۲/۲)
بودجه کل کشور	۸۵۹/۷۴۳	--	۱۰۰

نگاره ۱ ـ ۲: تصویر کلان بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۲

با دقت بیشتری در تعاریف بالا نکته بسیار مهمی روشن می‌شود و آن اینکه هر سه جنبه سیاسی، مالی و برنامه‌ای جزو ماهیت بودجه بوده و به مناسبت شرایط و اوضاع و احوال حاکم ، به یکی از جنبه‌های سه گانه فوق تأکید بیشتری نموده است. به بیان دیگر هر نوع بودجه به مفهوم واقعی آن دارای آثار و ابعاد سیاسی، مالی و برنامه‌ای است و این سه بعد ذاتی بودجه از هم جدا نشدنی بوده و در همدیگر تأثیر متقابل و همیشگی دارند.

سایر تعاریف

در متون تخصصی، بودجه به عنوان سندی تعریف می‌شود که شامل واژه‌ها و ارقامی است که هزینه‌ها را به اهداف معین ارتباط می‌دهد. این واژه‌ها و ارقام هزینه‌ها (مانند حقوق، تجهیزات، مسافرتها) با اهداف (جلوگیری از جنگ، بهبود بهداشت روانی، فراهم کردن خانه برای افراد کم

درآمد) پیوند دارند. اگر درخواستهای بودجه، جمع آوری شده و طبق دستورالعملها به مصرف برسند و اگر فعالیتها به نتایج مطلوب بیانجامد، هدف بیان شده در سند بودجه، تحقق یافته است. بنابراین بودجه یک پیوستگی بین منابع مالی و رفتار انسانی برای تحقق اهداف و خط‌مشی‌ها ایجاد می‌کند. بدین ترتیب بودجه‌بندی عبارت است از تبدیل منابع مالی به اهداف انسانی.(Wildavesky, 1964:1) به عبارتی دیگر بودجه‌به‌مجموعه‌ای‌از اهداف و برنامه‌هابه همراه‌قیمتهای‌مربوط به‌آنهااطلاق می‌گردد.

علاوه بر این بودجه به عنوان شرحی از کالاها و خدماتی که دولت در طی دوره یکساله خریداری می‌کند، تعریف شده است. همچنین بودجه‌بندی دولتی را می‌توان ابزار سازماندهی اطلاعات برای اتخاذ تصمیمات مربوط به تخصیص منابع کمیاب مالی دانست. (Steiss, 1972)

اصول بودجه

هر علمی از یک رشته اصول و پایه‌های تشکیل شده است. بدیهی است قطعیت و استحکام اصول علوم انسانی و اجتماعی به اندازه علوم طبیعی نیست و علوم انسانی و اجتماعی به اصطلاح از علوم ناموفق به شمار می‌روند. از اینرو همیشه استثنائاتی در اصول متداول این علوم مشاهده می‌شود.

بر تهیه و تنظیم و پیشنهاد لایحه بودجه توسط دولت و همچنین تصویب آن توسط نمایندگان مردم اصولی مترتب است و معمولاً در کتابها و رساله‌هائی که در باره بودجه نگاشته شده است بحثی جداگانه به اصول بودجه اختصاص یافته است. منظور از این اصول لزوم رعایت قواعد و تشریفاتی است تا بودجه تنظیمی وسیله مفید و قاطعی به منظور کنترل و شناسائی دخل و خرج دولت باشد. فلسفه وجودی این اصول برای جلوگیری از حیف و میلها و به منظور نظارت و کنترل مالی پارلمان است. البته در صحت استفاده از عنوان «اصل» برای این روشها و همچنین تعداد و اهمیت آنها در بین صاحب‌نظران اختلاف است. زیرا مراد از واژه اصل، ثبات یا تغییر ناپذیری است در حالی که اصول تهیه و تنظیم بودجه تغییر پذیر بوده بطوریکه در کنار برخی از اصول استثنائات آن نیز ذکر می‌شود. تدوین اصول بودجه نخستین بار به سال ۱۸۸۵ توسط «لئون سه» انجام گرفت.

اصل سالانه بودن بودجه

همانطور که قبلاً گفته شد بودجه برنامه مالی دولت است. در هر برنامه باید مشخص شود چه کاری، با چه هزینه‌ای و در چه زمانی انجام شود. هر برنامه‌ای برای یک دوره زمانی معین تنظیم می‌گردد. اگر در تنظیم برنامه عامل زمان در نظر گرفته نشود پیش‌بینی هزینه اجرای برنامه‌ها و منابع لازم برای تأمین

آنها و همچنین کنترل و ارزیابی برنامه در عمل امکان پذیر نمی‌باشد.

بودجه که یکی از انواع برنامه‌هاست، پیش‌بینی یک ساله درآمدها و هزینه‌های دولت است؛ یعنی دخل و خرج دولت برای یکسال پیش‌بینی می‌شود و یکبار برای تمام سال مورد تصویب پارلمان قرار می‌گیرد.

کنترل هزینه‌های عمومی از امتیازات پارلمان است و چون کنترل پارلمان محرز شد منطقی است که عامل زمان نیز ملحوظ گردد تا در زمان معین مالیاتها وصول و خرج شود. لذا مناسب‌ترین واحد زمان برای اجرای قانون بودجه یک سال مشخص گردیده است، زیرا فی‌المثل اگر هر سه ماه یکبار تنظیم و تصویب بودجه ضروری باشد، همهٔ وقت پارلمان مصروف بحث در باره بودجه خواهد شد و دولت نیز باید هر سه ماه یک بار لایحه بودجه را تقدیم نماید و در چنین صورتی تنظیم بودجه متوازن برای دولت امکانپذیر نخواهد بود. از طرف دیگر بسیاری از درآمدها و هزینه‌های هر کشور متأثر از شرایط جوی است. مثلاً در کشورهایی که اقتصاد آنها بر مبنای کشاورزی و یا گردشگری است این امر بیشتر محسوس میباشد چون این نوع فعالیتهای اقتصادی در فصولی از سال دارای درآمد هستند و در فصولی فقط بایستی برای آنها هزینه پرداخت و مقایسه دوره‌های زمانی کمتر از یک سال نتیجه معقول و مطلوبی بدست نمی‌دهد و کوتاهترین فاصله زمانی که طبیعت، یک دوره کامل را طی می‌کند یکسال است. علاوه بر اینها پیش‌بینی دخل و خرج دولت برای مدت زمانی بیشتر از یک سال نیز از دقت پیش‌بینی آن خواهد کاست. با توجه به مراتب فوق موجه‌ترین زمان پیش‌بینی برای تنظیم و تصویب دخل و خرج عمومی یک سال است. مع‌الوصف چند استثناء بر اصل سالانه بودجه وجود دارد، به این شرح :(قدیری اصل، ۱۳۶۶: ۵۳۸)

- **بودجه یک یا چند دوازدهم** : وقتی است که دولت نتواند تا پایان سال، بودجه سال آینده را تنظیم کند و یا پارلمان کار بررسی و تصویب بودجه را به تعویق اندازد؛ در هر دو حال دولت ناگزیر است برای پرداختهای خود از مجلس تقاضای اعتبار موقت کند؛ مثلاً به صورت یک دوازدهم برای یک ماه، دو دوازدهم برای دو ماه یا سه‌دوازدهم برای سه ماه. اعتبارات تقاضا شده از پارلمان به مأخذ تقسیم اعتبارات بودجه سال قبل به دوازده ماه خواهد بود.

- **اعتبارات برنامه‌ای** : بنا بر اصل سالانه بودن بودجه، اعتباراتی که در سال مالی منظور می‌گردد باید در جریان همان سال مصرف شود؛ اما نظر به اینکه دولت اقدام به عملیاتی می‌کند که اجرای آن زمانی

بیش از یک سال لازم دارد و سفارشاتی انجام می‌دهد که ظرف چند سال قابل پرداخت است، لذا منظور کردن همه وجوه معامله در بودجه یک سال نه تنها ضرورت ندارد بلکه باعث بالا رفتن حجم بودجه و عدم توازن بین دخل و خرج دولت می‌شود.

اگر تعهدات برنامه یکجا مورد تصویب پارلمان واقع شود، تعهدات دوره برنامه خود بخود در هر سال انجام خواهد شد، ولی اگر تعهدات برنامه مقید به اجازه بودجه سالانه باشد، به شرطی قابل اجراست که اجازه پرداخت از طرف پارلمان داده شده باشد؛ در این صورت برنامه چند ساله دولت معرف خط مشی اقتصادی و مالی دولت است؛ بدون آنکه تعهدی شده باشد. تقدیم لایحه برنامه به مجلس و تصویب آن به وسیله پارلمان، اجازه اعتبار یا پرداخت نیست و فقط قانون بودجه سالانه است که حدود اعتبارات و پرداختها را تعیین می‌کند. برنامه چند ساله دولت و اجرای سالانه هدفهای آن، انحراف از اصل سالانه بودن بودجه نیست بلکه یک نوع مفصل‌بندی بین بودجه و برنامه و یک نوع اعلامیه رسمی دولت مبنی بر اراده مشترک دولت و پارلمان در انجام برنامه‌های چند ساله عمرانی است.

اصل جامعیت

اصل جامعیت بودجه که از مهم‌ترین اصول بودجه است، به منظور تأمین صراحت و دقت دولت در تنظیم و اجرای بودجه است. بر پایه این اصل، بودجه باید به صورت کامل و برای همه دستگاههای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و همچنین شرکتهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به صورت یکجا تهیه و به مجلس قانونگذاری تقدیم گردد. در واقع کلیه درآمدها و سایر دریافتهای دولت که از طریق دستگاههای دولتی جمع آوری می‌شود و همچنین هزینه‌ها و سایر پرداختهای این قبیل دستگاهها بایستی در لایحه بودجه پیش‌بینی شود. در اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر گردیده است: «کلیه دریافتهای دولت باید به حساب خزانه‌داری کل واریز شود و همه پرداختهای دستگاههای دولتی از محل اعتبارات مصوب و به موجب قانون صورت گیرد». اصل مذکور به رعایت اصل جامعیت بودجه در ایران تأکید می‌نماید.

علت وجودی این قاعده از لحاظ سیاسی این است که پارلمان قادر به کنترل مالی دولت باشد، یعنی به مجلس اجازه داده شود که همه جریانهای مالی دولت را تحت کنترل قرار دهد.

دو قاعده کلی از اصل جامعیت بودجه مستفاد می‌شود: (قدیری اصل، ۱۳۶۶: ۵۳۵)

- یکی اینکه درآمدها و هزینه‌ها همدیگر را تهاتر نکنند.

- دیگر اینکه همه اقلام درآمدها و همه اقلام هزینه‌ها در بودجه عمومی منعکس گردند و هیچ چیز از قلم نیافتد.

اگر این اصل رعایت نگردد، هیچ تضمینی وجود ندارد که منابع کمیاب مورد استفاده، به درستی به ضروری‌ترین نیازها تخصیص یابد و کنترل قانونی و حسابرسی دولتی به درستی تحقق یابد. (Gode, 1984:10) صحت اقلام بودجه و بازرسی آن وقتی برای پارلمان امکان پذیر خواهد بود که همه هزینه‌ها و درآمدها به تفکیک در بودجه انعکاس داشته باشد. زیرا در غیر این صورت میزان زیادی از عملیات دولت از کنترل دولت دور مانده و این مغایر با اصول دموکراسی است.

اصل وحدت بودجه

کمال مطلوب آن است که هر یک از دو بخش عمومی و خصوصی برای کار خود در دوران معین نقشه و برنامه‌ای داشته باشند تا بتوان با سنجش و ارزیابی عملیات آنها از دوباره کاری‌ها جلوگیری کرد و در حد منابع و امکانات موجود بهترین و باصرفه‌ترین راهها را برای نیل به هدفهای جامعه برگزید. اگر این کمال مطلوب، به خاطر آنکه بر تمام برنامه‌ها و فعالیتهای بخش خصوصی دسترسی نیست، حاصل نشود، لااقل این امکان وجود دارد که در بخش عمومی این سنجش و ارزیابی را هر چه دقیق‌تر انجام دهیم، کارها را هم آهنگ سازیم و از دوباره کاری‌ها بپرهیزیم.

این فلسفه اساسی و پایه نظری اصل وحدت است. بر اساس این اصل تمام برنامه‌ها، فعالیتها و طرحهای دولت و نیز تمام درآمدها و هزینه‌های آن و اجباراً بودجه تمام دستگاهها باید در یکجا نوشته شود و برای رسیدگی و تصویب و آگاهی همگان ارائه شود. به عبارت دیگر برای یک سال مالی بایستی یک لایحه بودجه تنظیم شود و کلیه دخل و خرج دولت در سندی واحد ارائه گردد. (اقتداری، ۶۲:۱۳۴۷)

فواید رعایت اصل وحدت بودجه به قرار زیر است :

- فقط تنظیم بودجه است که به پارلمان و عامه مردم امکان می‌دهد بدانند که آیا بودجه دولت متعادل است و یا خیر و اگر بودجه دولت نیز متعادل نباشد، لااقل میزان کسر بودجه با یک مقایسه و برآورد دخل و خرج دولت مشخص می‌شود.
- اگر بودجه در سند واحدی تنظیم گردد اهمیت فشار مالیاتی به نسبت درآمد ملی مشخص خواهد شد و هنگام وضع قوانین مالیاتی و افزایش نرخ مالیاتها و یا تحمیل مالیاتهای جدید بر مردم معلوم خواهد شد که درجه فشار اینگونه مالیاتها بر تولید و مصرف تا چه اندازه است.

- وحدت بودجه به دولت اجازه می‌دهد که فایده نسبی هزینه‌های عمومی را هنگام تنظیم بودجه برآورد کند. اگر بودجه عمومی در سند واحدی تنظیم نشود بعضی از اعتبارات که ضرورت چندانی ندارند ممکن است به وسیله پارلمان به تصویب رسد و حال آنکه اگر جمیع اعتبارات در زمان واحد و در سند واحد گنجانده شود پارلمان با توجه به میزان کسر بودجه و اولویت بعضی از فعالیتها، ممکن است برخی از اعتبارات زاید و تشریفاتی را از اقلام بودجه حذف و با رعایت اِصل الاهم فـالاهم اعتباراتی را تصویب کند که برای مملکت ضرورت حیاتی دارند. (قدیری اصل، ۱۳۶۶:۵۳۶)

البته در قوانین و مقررات بودجه‌ای کشور برای اصلاح بودجه و متمم بودجه در موارد اضطراری پیش‌بینی‌هائی به عمل آمده است و به موجب آن دولت در شرایط خاص اقتصادی و حوادثی نظیر جنگ تحمیلی، لایحه متمم بودجه تقدیم مجلس شورای اسلامی نموده است.

اصل شاملیت یا تفصیل

شاملیت در بودجه به معنی تهیه بودجه با ریز و تفصیل طرفین حساب است. این اصل دولت را ملزم می‌سازد تا در تدوین و پیشنهاد بودجه به قوه قانونگذاری، درآمدها را به صورت مشروح و دستگاهی طبقه‌بندی نموده و هزینه‌های دستگاههای اجرائی را به صورت تفصیل و در چارچوب برنامه‌ها، مواد هزینه و به تفکیک هزینه‌های جاری و عمرانی و همچنین ملی، استانی و شهری مشخص کند. این اصل موجب می‌شود که نظارت پارلمانی، از طریق نمایندگان مردم و دیوان محاسبات کشور تحقق یابد.(علوی طبری، ۱۳۷۴:۵۴)

از طرف دیگر بودجه نمی‌تواند به عنوان مجموعه‌ای از اعداد و ارقام خشک و بی‌روح تلقی شود بلکه می‌باید در قالب گزارشهای مفصل توجیهی و مستدل مطرح گردد.

تقسیم شدن بودجه به امور، فصول، برنامه‌ها و ... و الزام دولت به پیشنهاد چنین بودجه تفصیلی و تصویب بودجه تفصیلی از طرف مجلس یا کمسیون بودجه فقط برای امکان رسیدگی دقیق نیست، بلکه علت دیگری هم دارد و آن وادار کردن دستگاه اداری است به اینکه درآمدهای عمومی را به همان وضعی که به تصویب رسیده به مصرف برساند یعنی اصل تفضیل، اصل تخصیص را نیز در بر دارد که ذیلاً بیان می‌شود.(پیرنیا، ۱۳۴۸:۲۷۲)

با ایجاد روش و نظام نوین بودجه نویسی در ایران از سال ۱۳۴۴ این اصل مورد عمل قرار گرفت و قبل از آن بودجه به صورت خلاصه و موجز به مجلس می‌رفت.

اصل تخصیص و عدم تخصیص

بر طبق اصل تخصیص تمام ارقام منظور در بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در بودجه تعیین شده و مجوز آن صادر شده، وصول یا به مصرف برسد. هر رقم اعتباری که برای هزینه‌ای در بودجه پیش‌بینی و منظور شده است طبق این اصل تنها و تنها برای همان هزینه قابل مصرف است و نمی‌توان آن را مگر با استثناهایی و طبق مقررات و پیش‌بینی‌های قانونی به کار دیگری اختصاص داد. وزارت آموزش و پرورش نمی‌تواند به جای مدرسه، اداره کل بسازد.

در اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی نیز مراقبت از رعایت این اصل به عنوان یکی از وظایف عمده دیوان محاسبات کشور بیان شده است. در این اصل آمده است:

«دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههائی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد . . .»

همانطور که ذکر شد اصل تخصیص نتیجه منطقی اصل شاملیت یا تفصیل نیز می‌باشد. به موجب قوانین بودجه، دولتها مکلف شده‌اند بودجه‌های تفصیلی به مجلس پیشنهاد کنند و اعتبارات را طبق صورتهای ریزی که به تصویب رسیده است به مصرف برسانند. اعتبار جنبه پیش‌بینی بودجه است و هزینه بودجه عملی آن. هزینه نمی‌تواند از اعتبار تجاوز کند.

بنا به اصل عدم تخصیص هیچ درآمدی نباید برای هزینه خاصی تخصیص داده شود و هیچ هزینه‌ای نباید از درآمد بخصوصی تأمین شود. به عبارت دیگر کلیه درآمدهای دولت باید به خزانه واریز گردد و از درآمد عمومی دولت برای هزینه‌های دولت تأمین اعتبار شود.

قاعده بودجه ناویژه و اصل عدم تخصیص درآمدها دو نتیجه منطقی اجرای اصل جامعیت بودجه است.(قدیری اصل، ۵۳۶:۱۳۶۶)

این اصل هیچوقت به طور قاطع در کشور ما اجرا نشده و هنوز هم اجرا نمی‌شود؛ حتی در سالهای اخیر «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» در تبصره‌های بودجه منظور می‌شود. برای مثال در ماده ۲۲ این قانون مصوب ۱۳۷۴ آمده است:

«سازمان سنجش و آموزش کشور مجاز است با وزارتخانه‌ها و سازمانها و اشخاص حقیقی و یا حقوقی،

خارج از خدمات موظف خود برای آزمون ورودی و خدمات مشاوره‌ای قرارداد منعقد و درآمدهای حاصل را به درآمد عمومی کشور واریز نماید. معادل صددرصد (۱۰۰٪) مبالغ واریزی از محل اعتباری که به همین جهت در قانون بودجه هر سال منظور می‌شود در اختیار سازمان مزبور قرار خواهد گرفت تا جهت توسعه و تکمیل و تعمیر خدمات ماشینی و مخارج مربوط به برگزاری این آزمونها هزینه شود».

در تبصره‌های قانون بودجه نیز مواردی به صورت مکانیسم هزینه‌ای - درآمدی تصویب می‌شود؛ با این تفاوت که تبصره دارای قدرت اجرایی یک ساله است ولی قانون فوق چنین محدودیتی ندارد.

اصل انعطاف پذیری بودجه

گفتیم که بودجه، برنامه مالی دولت است و به لحاظ این که این برنامه به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسد، اجرای دقیق آن توسط دولت و مسؤولین دستگاههای دولتی ضرورت قانونی دارد. بنابراین دستگاههای دولتی فقط می‌توانند مطابق بودجه مصوب خود وظایف محوله را انجام دهند. چون بودجه جنبه پیش‌بینی دارد، لازم است تا حدودی به مدیران دستگاههای دولتی اختیار داده شود برای رفع برخی از مشکلات اجرایی بودجه، تغییراتی جزئی در بودجه مصوب سالانه خود بدهند.

اصل انعطاف پذیری در زبان مالی به معنای «اصلاح بودجه» است و استثنائی است بر اصل تخصیص و عبارت است از تغییر و جابجائی در ارقام هزینه و برنامه‌های دستگاه اجرائی بدون آنکه در سرجمع اعتبارات مصوب تغییری حاصل شود. یعنی با اجازه کاهش مبلغ بعضی مواد و فصول از برنامه‌های مصوب یک دستگاه و اضافه نمودن همان مبلغ به پاره‌ای از مواد و فصول برنامه‌های دیگر به شکلی که در کل اعتبارات مصوب تغییری بوجود نیاید زمینه لازم را برای ایجاد یک مدیریت با قدرت فراهم می‌کند.(علوی طبری، ۱۳۷۴: ۵۸)

بوجود آمدن اصل انعطاف همزمان با معرفی بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی آغاز شده است. هم اکنون آنچه اهمیت دارد پیشرفت سریع عملیات یا تحصیل حداکثر استفاده از نیروی انسانی و منابع دیگر است (نقش بودجه در مدیریت)؛ بنابراین نباید شکل قانون بودجه به صورت مواد هزینه و مانند آن از تحرک مدیر بکاهد.(صراف، ۱۳۵۶: ۱۷)

اصل تخمینی بودن درآمدها

بودجه از طریق تصویب پارلمان، ارزش قانونی می‌یابد. پارلمان با تصویب بودجه، به قوه مجریه اجازه می‌دهد که درآمدهای پیش‌بینی شده را وصول و هزینه‌های مورد لزوم خود را انجام دهد. این

اجازه یک جواز مشروط است و کسب درآمدهای لازم، بدون وجود قانون جداگانه عملی نیست. هیچ مالیاتی را بدون وجود قانونی که مربوط به چند و چون نظام مالیاتی باشد، نمی‌توان از مؤدیان گرفت. قوانین مالیاتی نیز خود محصول تصویب پارلمان هستند و مانند سایر قوانین خصلت دائمی دارند. یعنی تا زمانی که بوسیله قانون جدیدی نسخ نشده‌اند، قابل اجرا می‌باشد. ولی تصویب بودجه در واقع اجازه اجرای همین قوانین برای مدت یکسال است. در مورد هزینه‌ها نیز اجازه قوه مقننه، چه بوسیله بودجه و چه بوسیله قوانین مالی دیگر لازم است.

درآمدهای پینی شده در بودجه به اصطلاح اهل فن جنبه تخمینی دارد و این بدان معنی است که منظور شدن مبلغی به عنوان درآمد در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌شود و در هر مورد نیاز به مجوز قانونی دارد و پیش‌بینی به هر میزان مانع وصول درآمدهای بیشتری از منابع مربوط نیست. لکن وصول مبالغ بیشتری خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است. به عبارت دیگر وصول درآمد بیشتر از مبلغ پیش‌بینی شده در بودجه ـ به شرط آنکه به موجب قانون وصول شوند ـ مانعی ندارد؛ حتی وصول درآمدهایی که در بودجه منظور نشده‌اند طبق مقررات مجاز است. از طرف دیگر وصول درآمد به میزان کمتر از آنچه پیش‌بینی شده است نیز بلامانع است.(محسنی، ۴۶:۱۳۷۱)

اصل پنجاه و یکم قانون اساسی نیز به این موضوع اشاره شده است :

«هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. . .»

اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

اعتبارات مصوب برای هر نوع هزینه تا حد همان اعتبار مصوب قابل خرج است؛ نه بیشتر و نه کمتر. هدف از تحدیدی بودن هزینه‌ها این است که اولاً وقتی اعتباری به مبلغ ۱۰۰ واحد برای خرید کالایی تصویب می‌شود نمی‌توان ۱۱۰ واحد هزینه کرد. ثانیاً منظور شدن اعتبار در بودجه یک دستگاه دولتی، تکلیفی را برای انجام دادن آن هزینه توسط دستگاه مزبور از نظر حقوقی در بر ندارد. به عبارت دیگر تصویب اعتبارات اجازه خرج است نه تکلیف. البته از نظر سیاسی و اقتصادی نوعی الزام و تکلیف برداشت می‌شود؛ چون بعضی از ارقام هزینه مثل هزینه راه‌سازی یا کارخانه‌های تولیدی اگر انجام نشود، در حقیقت قسمتی از برنامه‌های دولت انجام نشده است که خود باید مسؤول باشد.

ماده پنجاه قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد :

«وجود اعتبار در بودجه کل کشور به خودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط خود به عمل آید»

اصل تعادل

اصل تعادل به حفظ موازنه بین درآمدها و مخارج، به‌گونه‌ای که دولت بتواند بدون متوسل شدن به استقراض، تعهدات مالی خود را بپردازد، اشاره دارد. بنا بر این اصل، جمع ارقام کلیه منابع درآمدهای پیش‌بینی شده باید با جمع کلیه ارقام هزینه‌هایی که برای سال بودجه در اجرای برنامه‌ها و فعالیتهای مصوب محاسبه یا برآورد می‌گردد برابر و مساوی باشد. به تعبیری دیگر بودجه دولت بایستی نه کسر داشته باشد و نه اضافه. منظور از کسری بودجه، فزونی هزینه‌ها بر درآمدها و مازاد بودجه بیانگر فزونی درآمدها بر هزینه‌هاست.[1]

ارزیابی نظریه‌های مختلف در خصوص تعادل در بودجه دولت

در اقتصاد بخش عمومی قدیم و جدید، نسبت به اینکه آیا دولت باید تعادل بودجه را به صورت سالانه حفظ کند یا خیر، نظریه‌های مختلفی وجود دارد که می‌توان آنها را به سه گروه زیر تقسیم کرد:
(جعفری صمیمی، ۱۳۷۱: ۳۲-۲۸)

الف) رعایت توازن سالانه در بودجه (نظریه‌های کلاسیکها)

ب) عدم تعادل در بودجه دولت

ج) حمایت از تعادل در بودجه، ولی نه به صورت سالانه

الف) رعایت توازن سالانه در بودجه (نظریه‌های کلاسیکها)

طرفداران این نظریه معتقدند، دولت موظف است تعادل بودجه خود را سالانه، با تنظیم مخارج نسبت به درآمدها رعایت کند. دلایل این گروه در حمایت از این نظریه عبارتند از:

۱ـ همانطور که رعایت تعادل بودجه در اقتصاد بخش خصوصی امر مطلوبی است، ایجاد تعادل سالانه در بودجه دولت، مانند مالیه خصوصی امری مناسب خواهد بود.

۲ـ کسری بودجه دولت باعث ایجاد تورم می‌شود و این عدم توازن بودجه باعث می‌شود دولت نتواند تورم را مهار کند.

---

۱. در زمینه کسر بودجه در فصل دهم بحث خواهد شد.

۳ـ اجبار دولت به رعایت تعادل سالانه بودجه باعث جلوگیری از رشد بی‌رویه بخش عمومی و مخارج دولت (به خصوص مخارج بیهوده) می‌شود. آدام اسمیت، اقتصاددان معروف کلاسیک، به همین دلیل از این نظریه حمایت می‌کند. طرفداران این نظریه معتقدند اگر برای رعایت توازن بودجه دولت اجباری وجود نداشته باشد، دولت به منظور کسب شهرت، مالیاتها را کاهش می‌دهد و مخارج خود را بالا می‌برد، در نتیجه با ایجاد کسری بودجه خود مشکلات اقتصادی برای جامعه به وجود می‌آید. میلتون فریدمن از اقتصاددانهای دیگری است که از این نظریه حمایت می‌کند و در سال ۱۹۸۲ خواستار وضع قانون در خصوص ایجاد تعادل اجباری سالانه بودجه در آمریکا شد.
۴ـ مردم از نظر سیاسی در مقابل افزایش مالیاتها برای تأمین مخارج مالی دولت مقاومت می‌کنند؛ بنابراین نباید اجازه داد که بودجه دولت با کسری مواجه شود.

ب) عدم تعادل در بودجه دولت

در مقابل نظریه تعادل سالانه بودجه، طرفداران سیاست بودجه نامتعادل، خواهان انجام وظایف اقتصادی دولت هستند و معتقدند، مهم‌ترین وظیفه دولت ایجاد ثبات اقتصادی، از طریق بودجه در اقتصاد است و به هیچ وجه نباید به تعادل یا عدم تعادل بودجه دولت، توجه شود. به عبارت دیگر چه بسا ممکن است به وجود عدم تعادل، در بودجه دولت نیاز باشد و ممکن است گاهی به صورت تصادف، در بودجه دولت توازن صورت گیرد. بنابراین ممکن است در رسیدن به هدف ثبات اقتصادی در یک دوره دراز مدت، در بودجه دولت عدم تعادل بوجود آید و با افزایش میزان کسری بودجه مواجه شویم، که این وضعیت به هیچ وجه نباید باعث نگرانی شود. زیرا بودجه دولت در حقیقت خود را برای تحمل و جذب شوکهای اقتصادی آماده می‌کند و برای این که بتواند اقتصاد بخش خصوصی را از ثبات بیشتری برخوردار کند هرگونه عدم تعادل را می‌پذیرد. بنابراین از نظر این گروه (که بودجه دولت را به عنوان یک ابزار سیاسی بسیار قوی تلقی می‌کنند) وجود عدم تعادل در بودجه دولت، نه تنها نامناسب نیست بلکه برای دستیابی به اهداف اقتصادی در سطح کلان لازم نیز هست.

بطور خلاصه طبق نظریه اقتصادی کینزین‌ها، کسر بودجه، به وسیله گذاشتن پول در دست مردم و تجّار، تقاضای کالاها و خدمات را در جامعه افزایش می‌دهد؛ بنابراین موجب تحریک اقتصاد است. برعکس مازاد بودجه، پول را از اقتصاد بیرون کشیده و تقاضای کل را برای کالاها و خدمات کاهش می‌دهد و بنابراین اقتصاد را محدود می‌کند.(Anderson, 1994:165)

ج) حمایت از تعادل در بودجه، ولی نه به صورت سالانه

امروزه کمتر اقتصاددانی است که از سیاست توازن سالانه در بودجه، حمایت کند. به عبارت دیگر، امروزه توجه به مسئله تعادل سالانه در بودجه، فقط جنبه سیاسی دارد. همچنین تداوم وجود عدم تعادل دراز مدت در بودجه دولت ممکن است آثار نامطلوبی داشته باشد. بنابراین طرفداران نظریه سوم، که در مقایسه با دو نظریه قبلی حالت بینابینی دارند معتقدند، بودجه دولت باید در یک دور تجاری چند ساله متوازن شود. اینان از نارسائیهای ناشی از تعادل سالانه در بودجه، و همچنین مشکلات ناشی از وجود عدمَ تعادل طولانی آگاه هستند و خواهان وضعیتی هستند که بتوان کسری ایجاد شده دوره رکود اقتصادی را با مازاد دوره رونق اقتصادی جبران کرد. بنابراین آنها خواستار ایجاد تعادل بودجه دولت به صورت دوره‌ای هستند.

اگر چه نظریه سوم در مقایسه با دو نظریه قبلی، از قوت بیشتری برخوردار است و می‌توان با توجه به قیمتهای جاری، بین مازاد بودجه در دوره رونق، و کسری بودجه در دوره رکود، تعادل ایجاد کرد، اما نظر به اینکه دوره رونق با تورم همراه است، ارزش واقعی بخشی از درآمدهای دولت به مراتب کمتر از ارزش اسمی آنها خواهد بود.

واژه‌ها و مفاهیم مهم

- جنبه سیاسی بودجه
- سند و لایحه بودجه
- تعریف سیاسی بودجه
- تعریف اقتصادی و مالی بودجه
- تعریف برنامه‌ای بودجه
- اصل سالانه بودن بودجه
- بودجه یک یا چند دوازدهم
- اعتبارات برنامه‌ای
- اصل جامعیت بودجه
- تمرکز عایدات
- اصل تصویب بودجه
- اصل وحدت بودجه
- اصلاح بودجه
- متمم بودجه
- اصل شاملیت یا تفصیل
- اصل تخصیص
- اصل عدم تخصیص
- اصل انعطاف پذیری بودجه
- اصل تخمینی بودن درآمدها
- اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها
- اصل تعادل بودجه
- توازن سالانه
- عدم تعادل بودجه
- تعادل بلندمدت بودجه

فصل سوم

طبقه‌بندی بودجه

مقدمه

بودجه موارد استفاده متعدد و گوناگونی دارد، بودجه می‌تواند به عنوان ابزار برنامه‌ریزی، عامل کنترل و یا به عنوان وسیله‌ای جهت برقراری ارتباط بین دستگاههای دولتی مورد استفاده قرار گیرد. بطور کلی سیاستهای کوتاه مدت و بلند مدت دولت در سند بودجه اعلام می‌شود. برای تأمین نیازهای اطلاعاتی هر یک از موارد استفاده فوق، اطلاعات مربوط به پیش‌بینی درآمد و هزینه به انحاء و اشکال مختلف در لایحه بودجه طبقه‌بندی می‌شود. طبقه‌بندی هزینه‌ها و درآمدها زمینه لازم را برای برای تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری فراهم می‌کند و بطور کلی طبقه‌بندی بودجه سبک و ترتیب ارائه اطلاعات را در سند بودجه مشخص می‌کند.(Public Administration Service :1964:43)

اهداف طبقه‌بندی بودجه‌ای

برقراری یک سیستم طبقه‌بندی نتایج زیر را در بردارد:

۱ - به لحاظ تفکیک برنامه‌ها، عملیات، درآمدها و هزینه‌های دولت و همچنین مشخص شدن دستگاههای اجرایی خاص که عهده‌دار وظایف مشخص هستند، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری امکان‌پذیر می‌شود.

۲ - با ایجاد طبقه‌بندی درآمدها و هزینه‌ها و تفکیک برنامه‌ها و عملیات در دستگاههای اجرایی ، ضمن فراهم آمدن امکانات لازم برای برقراری یک سیستم حسابداری صحیح در جهت کنترل و نظارت مالی و غیرمالی و مقایسه کارآیی دستگاهها با برنامه‌های مصوب، مدیریت نیز بطور چشم‌گیری بهبود می‌یابد.

۳ - طبقه‌بندی بودجه‌ای اطلاعات لازم را به منظور تجزیه و تحلیل عملیات اقتصادی دولت فراهم می‌نماید. بطوری که دولتها از این اطلاعات در زمینه برقراری سیاستهای اقتصادی خاص و در جهت دستیابی به اهداف و وظایف خویش سود می‌جویند.

۴ - طبقه‌بندی بودجه‌ای به لحاظ مشخص نمودن وظایف، برنامه و عملیات و همچنین درآمدها و هزینه‌های دولت، مکانیزم لازم را برای نظارت بر عملیات دولت مهیا می‌سازد.(علوی طبری، ۱۳۷۴:۷۶)

طبقه‌بندی بودجه در سیر تکوین بودجه

بررسی اجمالی تاریخ تکامل بودجه‌بندی نشان می‌دهد که به موازات افزایش نقش‌های گوناگون دولت و به تبع آن تغییر تکامل نقش بودجه، همانطور که تعاریف مختلف بودجه شکل گرفته است، طبقه‌بندی جدیدی نیز در بودجه‌نویسی پدید آمده است و هرکدام از این طبقه‌بندیها به دلایل خاصی معرفی شده و توسعه یافته‌اند.(صراف، ۸۶:۱۳۵۶)

از شروع بودجه‌بندی تا سال ۱۹۶۵ بودجه دولت به صورت سنتی یا متداول تهیه می‌شد و تأکید عمده روی کنترل هزینه‌های هر وزارتخانه یا سازمان معطوف بود. زمانی که از بودجه فقط کنترل مالی منظور بود، طبقه‌بندی هزینه‌ها و طبقه‌بندی سازمانی عمده‌ترین طبقه‌بندی بودجه‌ای بشمار می‌رفت.(Cento Cenral Treaty Organization,1973:68) وقتی که عامل مدیریت و بهبود و کفایت در اداره امور بودجه‌نویسی وارد شد، طبقه‌بندی برنامه‌ای و عملیاتی پدیدار شد و با پیشرفت استفاده از بودجه در اداره اقتصاد ملی و ارتباط بودجه با برنامه‌ریزی و حسابداری، طبقه‌بندی اقتصادی معرفی شد.

اهداف تهیه بودجه	تعریف بودجه	طبقه بندی رایج
کنترل هزینه‌ها	سند دخل و خرج که برای یکسال پیش‌بینی و تصویب شده باشد	طبقه‌بندی هزینه‌ها و سازمانی
مدیریت و بهبود اداره امور	طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی	طبقه‌بندی عملیات
اداره اقتصاد ملی و	برنامه مالی دولت برای یک‌سال آتی	طبقه‌بندی اقتصادی

رابطه میان اهداف تهیه بودجه، تعریف و طبقه‌بندهای بودجه‌ای

انواع طبقه‌بندی بودجه‌ای

بطور کلی طبقه‌بندیهای بودجه‌ای را می‌توان به شرح زیر تقسیم‌بندی نمود:

۱ ـ طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار
۲ ـ طبقه‌بندی هزینه‌ها
۳ ـ طبقه‌بندی عملیاتی
۴ ـ طبقه‌بندی سازمانی
۵ ـ طبقه‌بندی اقتصادی

دریک نگاه کلی انواع طبقه‌بندی موردعمل در کشورمان رامی توان به‌شرح جدول بعدی صفحه بعد خلاصه نمود[1]:

---

۱. طبقه‌بندی اقتصادی در لایحه بودجه کل کشور منظور نمی‌شود

عنوان طبقه‌بندی	هدف	تقسیمات	مثال
طبقه‌بندی درآمدهای و وسایر منابع تأمین اعتبار	چقدر باید خرج کرد	- درآمد مالیاتی - درآمد نفت و گاز - درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت - درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا - حق بیمه، کمکهای دریافتی، درآمدهای انتقالی و متفرقه - اصل و بهره وامها و سود حاصل از سرمایه‌گذاری دولت - سایر منابع تأمین اعتبار	مالیات بر ثروت، واردات فروش مستقیم نفت سود سهام شرکتهای دولتی - اجاره ساختمانهای دولتی درآمدهای حاصل از خدمات - فروش کالا حق بیمه - کمکهای دریافتی - درآمدهای انتقالی - درآمدهای متفرقه بهره وامهای دولت در خارج از کشور اصل وامهای دولت در خارج از کشور استفاده از وامهای خارجی
طبقه‌بندی هزینه‌ها	چه کالاها و خدماتی باید خرید	- هزینه‌های پرسنلی - هزینه‌های اداری - هزینه‌های سرمایه‌ای - پرداختهای انتقالی	هزینه حقوق، مزایا هزینه سفر، مأموریت، اجاره خرید ساختمان، زمین کمک و اعانه، بخش عمومی
طبقه‌بندی عملیاتی	چرا باید خرج کرد	- امور - فصل - برنامه - طرح و فعالیت	امور عمومی - امور اقتصادی فصل آموزش و پرورش برنامه آموزش عالی طرح ایجاد آزمایشگاه شیمی فعالیت پرداخت حقوق
طبقه‌بندی سازمانی	کجا باید خرج کرد	- وزارتخانه‌ها - مؤسسات دولتی - شرکتهای دولتی و بانکها - مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی - مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	وزارت مسکن و شهرسازی سازمان انرژی اتمی شرکت شیلات - بانک ملی ایران بنیاد شهید انقلاب اسلامی - سازمان تأمین اجتماعی سازمان بنادر و کشتیرانی

انواع طبقه‌بندی در بودجه ایران

طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشورمان به سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند:

۱ - درآمد عمومی ۲- درآمد اختصاصی ۳- درآمد شرکتهای دولتی

درآمد عمومی

برابر ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی، درآمد عمومی عبارتست از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکتهای دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.(۱)

درآمد عمومی پس از وصول، باید در حسابهای خزانه داری کل متمرکز شود. پرداختها از محل این درآمد، در قالب دو عنوان کلی "اعتبارات جاری" و "اعتبارات عمرانی" (سرمایه‌گذاری ثابت) به حساب هزینه مربوط منظور می‌شوند. به عبارت دیگر، در ایران، کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وجوه لازم رابرای انجام‌هزینه‌های جاری و عمرانی‌خود، با توجه‌به‌اعتبارات مصوب تخصیص یافته، از خزانه وزارت امور اقتصادی و دارایی دریافت و طبق مقررات به مصرف می‌رسانند.

نظر به اینکه درآمد عمومی اساساً متعلق به دولت (و نه دستگاه دولتی وصول کننده آن) می‌باشد، ارتباط مستقیمی میان وصول و مصرف آن وجود ندارد. اصل پذیرفته شده در مورد این درآمد آن است که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باید بتوانند در چهارچوب اعتبارات مصوب خود، و با رعایت شرایط و مقررات عمومی یکسان، از آن استفاده نمایند. بنابراین، مصرف درآمد عمومی تابع قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه، قوانین بودجه سالانه کل کشور و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد. البته، در موارد استثنایی ممکن است قانون خاصی (مانند قانون بودجه کل کشور) اجازه دهد مصرف بخشی از اعتبارات مصوب بودجه عمومی دولت (که از محل درآمد عمومی تأمین می‌شود) ازشمول قانون‌محاسبات عمومی و سایرمقررات عمومی دولت

---

۱. در این تعریف، (اولاً) - درآمد عمومی از لحاظ ماهیت مشخص نشده است و تنها معیار تشخیص آن از درآمد اختصاصی پیش‌بینی آن تحت همین عنوان در بودجه کل کشور می‌باشد، و (ثانیاً) - درآمد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان درآمد عمومی شناخته شده است، در حالی که درآمد عمومی درآمد می‌باشد، نه درآمد وزارتخانه و مؤسسه دولتی وصول کننده آن.

مستثنی شود، که در این صورت، همان قانون معمولاً مقررات و نحوه مصرف این اعتبارات را تعیین می‌نماید.

درآمد اختصاصی

طبق ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور، درآمد اختصاصی عبارت از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد.[۱] وصول این نوع درآمد نیز باید به استناد قانون مربوط به آن انجام شود، نه پیش‌بینی آن در بودجه کل کشور.

مصرف درآمدهای اختصاصی بر اساس بودجه‌های مصوب، جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی برای آنها تعیین تکلیف شده است، تابع مقررات قانونی مربوط می‌باشد. در صورتی که دستگاههای اجرائی ذیربط دارای مقررات قانونی خاص این موضوع نباشد، درآمدهای مذکور بر اساس قوانین و مقررات عمومی دولت قابل مصرف خواهد بود.

وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، در صورتی که مجوز قانونی خاص برای نگهداری درآمدهای اختصاصی وصولی در حسابهای بانکی خود داشته باشند، مکلف‌اند درآمدهای اختصاصی خود را بعد از وصول به حسابهای خزانه نزد بانک مرکزی منتقل نمایند. با صدور درخواست وجه توسط ذیحساب دستگاه دولتی، وجه نقد از موجودی هر یک از حسابهای درآمد اختصاصی خزانه به حساب پرداخت هزینه‌های اختصاصی دستگاه دولتی منتقل می‌شود تا جهت انجام هزینه‌های اختصاصی از آن استفاده شود. طبق ماده ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور، اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی تا آخر سال مالی ـ در حدود وصولی درآمدهای مربوط، قابل تعهد و پرداخت می‌باشد و مانده وجوه اعتبارات از محل درآمد اختصاصی مصرف نشده هر سال باید تا پایان فروردین ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به حساب درآمد عمومی کشور منظور گردد.

---

۱. به طوری که ملاحظه می‌شود، این تعریف نیز ـ مانند تعریف درآمد عمومی ـ ماهیت درآمد اختصاصی را مشخص ننموده است وتنها عامل مشخص کننده این درآمد منظور شدن آن در بودجه کل کشور برای مصرف یا مصارف خاص و منظورهای معین قانونی می‌باشد.

تعهداتی که تا آخر سال مالی، با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب و درآمدهای وصولی مربوط ایجاد شده و پرداخت نشده باشند در سالهای بعد از محل اعتبار موضوع ماده ۶۳ قانون محاسبات عمومی کشور قابل پرداخت خواهد بود. هر مبلغ از درآمدهای اختصاصی که زاید بر میزان پیش‌بینی شده در بودجه‌های مصوب مربوط وصول شود قابل مصرف نبوده و باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد.

درآمد شرکتهای دولتی

بر اساس ماده ۱۵ قانون محاسبات عمومی درآمد شرکتهای دولتی عبارتست از درآمدهائی که در قبال ارائه خدمت و یا فروش کالا و سایر فعالیتهائی که شرکتهای مذکور به موجب قوانین و مقررات مجاز به انجام آنها هستند و عاید آن شرکتها می‌گردد. سایر منابع تأمین اعتبار شرکتهای دولتی عبارت است از منابعی که شرکتهای مزبور تحت عنوان کمک دولت، وام، استفاده از ذخایر، کاهش سرمایه درگردش و یا عناوین مشابه، به موجب قانون مجاز به منظور کردن آن در بودجه‌های مربوط هستند.
درآمد شرکتهای دولتی، خارج از بودجه عمومی دولت و ضمن بودجه شرکتهای دولتی، در بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود. برابر قانون محاسبات عمومی، درآمدهای شرکتهای دولتی (به استثنای بانکها، مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه) نیز باید به حسابهای خزانه در بانک مرکزی ایران تحویل شود، خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکتهای دولتی بتوانند، در حدود بودجه مصوب، از وجوه خود استفاده نمایند. برای هر شرکت دولتی، معمولاً یک حساب تمرکز درآمد شرکت (با ذکر نام شرکت) از طرف خزانه بانک مرکزی ایران افتتاح می‌شود و کلیه درآمدهای شرکت به حساب مزبور منتقل می‌گردد. خزانه وجوه مورد نیاز شرکت را از موجودی این حساب، به صرف تقاضای شرکت، بلافاصله به حساب یا حسابهایی که از طرف شرکت تعیین می‌شود منتقل می‌نماید.

جهت رعایت اصل جامعیت بودجه، درآمدها و هزینه‌های شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور منظور می‌شوند؛ ولی در اساسنامه‌های این شرکتها، مرجع نهایی تصویب بودجه آنها مجامع عمومی آنها تعیین گردیده است. بودجه شرکتهای دولتی با توجه به قوانین تأسیس، اساسنامه‌ها و سایر مقررات و آئین‌نامه‌های آنها اجرا می‌شود. مصرف درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار شرکتهای دولتی، بر اساس بودجه‌های مصوب، جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی برای آنها تعیین تکلیف شده است، تابع مقررات قانونی مربوط است.(اقوامی و باباجانی، ۱۳۷۰:۱۳۹)

بخش اول ـ درآمدهای مالیاتی :

بند اول ـ مالیات بر شرکتها

بند دوم ـ مالیات بر درآمد

بند سوم ـ مالیات بر ثروت

بند چهارم ـ مالیات بر واردات

بند پنجم ـ مالیات بر مصرف و فروش

بخش دوم ـ درآمد نفت و گاز :

بند اول ـ فروش مستقیم نفت

بند دوم ـ درآمد گاز

بخش سوم ـ درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت :

بند اول ـ دریافتی از مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

بند دوم ـ سود سهام شرکتهای دولتی

بند سوم ـ اجاره ساختمانهای دولتی

بند چهارم ـ سایر درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت

بخش چهارم ـ درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا :

بند اول ـ درآمدهای حاصل از خدمات

بند دوم ـ فروش کالا

بخش پنجم ـ حق بیمه، کمکهای دریافتی، درآمدهای انتقالی و متفرقه :

بند اول ـ حق بیمه

بند دوم ـ کمکهای دریافتی

بند سوم ـ درآمدهای انتقالی

بند چهارم ـ درآمدهای متفرقه

بخش ششم ـ اصل و بهره وامها و سود حاصل از سرمایه گذاری دولت
در داخل و خارج از کشور :

بند اول ـ بهره وامهای دولت در خارج از کشور

بند دوم ـ اصل وامهای دولت در خارج از کشور

بند سوم ـ سود حاصل از سرمایه گذاری دولت در خارج از کشور

بند چهارم ـ وصولی دولت بابت پرداخت اصل و بهره وامهای تحصیلی گذشته
مؤسسات و شرکتهای دولتی از محل وامهای تضمینی دولت

بخش هفتم ـ سایر منابع تأمین اعتبار :

بند اول ـ استفاده از وامهای داخلی

بند دوم ـ استفاده از وامهای خارجی

بند سوم ـ سود حاصل از سرمایه گذاری دولت در خارج از کشور

بند چهارم ـ برگشتی از پرداختهای سالهای قبل

طبقه‌بندی درآمدها به تفکیک بخش و بند

سایر منابع تأمین اعتبار

سایر منابع تأمین اعتبار که کسری بودجه‌های سالیانه را در اکثر کشورهای دنیا تأمین می‌نمایند طبق ماده ۱۲ قانون محاسبات عمومی کشور چنین تعریف شده است. "سایر منابع تأمین اعتبار عبارتند از مبالغی که تحت عنوان وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداختهای سالهای قبل و عناوین مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی و ماهیت درآمد ندارند."

در بودجه عمومی دولت ایران، درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در هفت بخش، و هر بخش در چند بند، پیش‌بینی می‌شوند[۱]

طبقه‌بندی هزینه‌ها

طبقه‌بندی هزینه‌ها قدیمی‌ترین و متداول‌ترین نوع طبقه‌بندی در بودجه است. طبقه‌بندی هزینه‌ها از این جهت ستایش‌انگیز است که نظارت دقیق بر هزینه‌ها را ممکن می‌سازد و از انجام هزینه‌ها به میل و خواست مأموران دولت به نحو قاطعی جلوگیری می‌کند.

طبقه‌بندی هزینه به عبارت ساده عملیات دولت را در قالب خدمات و کالاهایی که خریده است تشریح و توجیه می‌کند، بنابراین در این طبقه‌بندی تأکید بر روی جنبه‌های حسابداری در اداره امور مالی دولت است، ولی کمکی در جهت اندازه‌گیری پیشرفت و چگونگی اجرای عملیات در یک واحد دولتی نمی‌کند.

طبقه‌بندی هزینه‌ها در بودجه بیان می‌کند که "دولت چه می‌خرد".

طبقه‌بندی هزینه‌ها در ایران

در بودجه عمومی دولت، هزینه‌ها به چهار فصل و هر فصل به تعدادی "ماده" و نیز اجزای آن تقسیم شده است.

طبقه‌بندی بر اساس فصول هزینه

این طبقه‌بندی مبتنی بر ماهیت هزینه‌ها و دوره مالی‌ای است که از هزینه‌ای معین منتفع می‌گردد.

---

۱. به صفحه ۷۰ رجوع شود

گروههای اصلی فصول هزینه معمولاً شامل هزینه‌های جاری، هزینه‌های سرمایه‌ای و پرداختهای انتقالی می‌باشد.

هزینه‌های جاری

هزینه‌های جاری دارای جنبه جاری، عادی و تکراری می‌باشند و در مقابل دریافت کالا و خدماتی انجام می‌شوند که برای اجرای عملیات و وظایف جاری سازمان دولتی و نگهداری اموال آن ضروری هستند. منافع و نتایج حاصل از این هزینه‌ها معمولاً فقط متوجه سال مالی جاری که در آن هزینه انجام می‌باشد، نه سالهای مالی بعد.

هزینه‌ها یا مخارج جاری را می‌توان با هزینه‌هایی مقایسه نمود که در مؤسسات بازرگانی به حساب سود و زیان دوره مالی جاری منظور می‌گردند.

هزینه‌های جاری معمولاً شامل هزینه‌های پرسنلی و هزینه‌های اداری هستند.

هزینه‌های پرسنلی

هزینه‌هایی هستند که در برابر انجام خدمت و یا به واسطه آن، به طور مستقیم و یا غیر مستقیم تحت عناوین مختلف حقوق، دستمزد، مزایا، پاداش، اضافه کار و امثال آنها به کارکنان شاغل در سازمانهای دولتی پرداخت می‌شوند.

هزینه‌های اداری

هزینه‌هایی می‌باشند که برای استفاده از خدمات خاص، نگهداری اموال منقول و غیر منقول، فراهم نمودن تسهیلات و تهیه مواد و لوازم مصرف شدنی برای اجرای عملیات و یا نظارت لازم پرداخت می‌شوند. هزینه‌های اداری (به استثنای هزینه سفر و مأموریت کارکنان) عمدتاً در مقابل دریافت خدمات و کالای مصرف شدنی از اشخاص خارج از سازمان دولتی، پرداخت می‌گردند.

شماره طبقه بندی	عنوان
۱۰۰۰۰	فصل اول: هزینه‌های پرسنلی
۱۰۱۰۰	ماده ۱. حقوق و دستمزد
۱۰۲۰۰	ماده ۲. مزایا و کمکها
۲۰۰۰۰	فصل دوم: هزینه‌های اداری
۲۰۳۰۰	ماده ۳. هزینه سفر، ماموریت، حمل و نقل و ارتباطات
۲۰۴۰۰	ماده ۴. اجاره
۲۰۵۰۰	ماده ۵. خدمات قراردادی
۲۰۶۰۰	ماده ٦. سوخت، برق و آب
۲۰۷۰۰	ماده ۷. مواد و لزوم مصرف شدنی
۲۰۸۰۰	ماده ۸. هزینه‌های سری
۳۰۰۰۰	فصل سوم: هزینه‌های سرمایه‌ای
۳۰۹۰۰	ماده ۹. مطالعه برای ساختمان و تاسیسات
۳۱۰۰۰	ماده ۱۰. خرید ساختمان، زمین و حقوق انتفاعی
۳۱۱۰۰	ماده ۱۱. ساختمان
۳۱۲۰۰	ماده ۱۲ماشین آلات و تجهیزات عمده
۳۱۳۰۰	ماده ۱۳: سایر کالاهای مصرف نشدنی
۳۱۴۰۰	ماده ۱۴.وام،مشارکت وکمک برای سرمایه گذاری بخش عمومی
۳۱۵۰۰	ماده ۱۵.وام،مشارکت وکمک برای سرمایه گذاری بخش خصوصی
۴۰۰۰۰	فصل چهارم: پرداختهای انتقالی
۴۱٦۰۰	ماده ۱٦. کمک و اعانه، بخش عمومی
۴۱۷۰۰	ماده ۱۷. کمک و اعانه، بخش خصوصی
۴۱۸۰۰	ماده ۱۸. بازپرداخت وام و پرداخت بهره
۴۱۹۰۰	ماده ۱۹. پرداختهای انتقالی به کارکنان
۴۲۰۰۰	ماده ۲۰. دیون بلامحل

هزینه‌های سرمایه‌ای

مخارجی هستند که موجب ایجاد یا افزایش اموال و داراییهای ثابت می‌شود (مانندخرید یا احداث ساختمان، خرید زمین، خرید ماشین آلات، خرید کالای مصرف نشدنی، پرداخت وام و سرمایه گذاری در بخشهای عمومی و خصوصی). در ایران هزینه‌های سرمایه‌ای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ـ مانند هزینه‌های جاری ـ از محل اعتبارات جاری بودجه عمومی دولت پرداخت می‌شوند، در حالی که هزینه‌های عمرانی دستگاههای دولتی، که جهت اجرای طرحهای عمرانی پرداخت می‌گردند، مربوط به اعتبارات سرمایه گذاری ثابت (عمرانی) بودجه عمومی دولت می‌باشند.

پرداختهای انتقالی

پرداختهای انتقالی، مخارجی است که به تولید کالا یا عرضه خدمات ارتباط ندارد، بلکه به صورت یک‌طرفه از جانب دولت به افراد و واحدهای مختلف پرداخت می‌شود. مانند باز پرداخت اصل و فرع بدهی‌ها و وام‌های دریافتی، کمکها و اعانات بلاعوض پرداختی به بخش خصوصی، پرداخت دیون و تعهدات محقق سالهای قبل و غیره. با وجود آن که انجام این هزینه‌ها منافعی را به طور مستقیم عاید سازمان دولتی نمی‌نماید، معذلك ممکن است اموال یا داراییهایی که مثلاً از محل وامهای دریافتی در سالهای قبل ایجاد شده‌اند منافعی را متناسب با عمر مفید خود متوجه سالهای مختلف نمایند.

طبقه‌بندی بر اساس مواد هزینه

در این طبقه‌بندی، که هدف اصلی آن کنترل هزینه‌ها در سطح واحدهای سازمانی و ایجاد ارتباط مستقیم میان سیستم حسابداری دولتی و سیستم بودجه‌ریزی است، هزینه‌های مربوط به هر فصل، برنامه یا فعالیت سازمانهای دولتی، بر حسب نوع هزینه‌ها گروه بندی می‌شوند، به ترتیبی که هزینه‌های متجانس و متشابه در طبقه واحدی قرار گیرند (مانند هزینه حقوق، هزینه ملزومات و مواد مصرفی، هزینه خرید اثاثه، هزینه ایجاد ساختمان، و غیره). در این نوع طبقه‌بندی مشخص می‌شود که هر سازمان دولتی، با توجه به وظایف و خدماتی که انجام داده است، چه کالاها و خدماتی را دریافت و چه نوع هزینه‌هایی را به منظور اجرای برنامه‌های خود پرداخت نموده است. این طبقه‌بندی سیستمی را در حسابداری دولتی ایجاد می‌نماید که حسابهای مربوط به هزینه‌های انجام شده طبق مقررات مالی و

اصول حسابداری نگهداری شده و قابل کنترل و حسابرسی باشند، زیرا تعهدات فقط برای اعتبارات مشخص، بر حسب ماهیت و نوع هزینه‌ها، ایجاد می‌شوند و هر یک از مواد هزینه باید متضمن اسناد و مدارک خاص خود باشد.(اقوامی و باباجانی، ۱۳۷۰:۱۴۵-۱۴۴)

طبقه‌بندی عملیات

در این طبقه بندی، اعتبارات و هزینه‌های دولت و سازمانهای دولتی، با توجه به مقاصد و اهداف اصلی آنها، به صورت وظایف، برنامه‌ها، طرحها و فعالیتهای مختلف، پیش‌بینی می‌شوند و منظور و هدف اصلی و حاصل نهایی از انجام هر هزینه، بدون توجه به نوع و ماهیت هر هزینه، در نظر گرفته می‌شود. با استفاده از این طبقه‌بندی ـ که بعد از پیدایش بودجه‌های برنامه‌ای و عملیاتی، متداول گشته است ـ دولت یا سازمان دولتی مشخص می‌نماید که کدام عملیات را، با چه میزان اعتبارات، باید برای نیل به اهداف و وظایف مصوب خود انجام دهد. در این طبقه‌بندی به این سؤال پاسخ داده می‌شود که **"چرا و برای چه می‌خرد"**.

به طور کلی می‌توان گفت در روش بودجه برنامه‌ای، طبقه‌بندی هزینه‌ها از لحاظ مسؤولیت محاسباتی، پیشرفت و بهبود روشهای برآورد هزینه و مدیریت و تجزیه و تحلیل اثر هزینه‌های دولت بر اقتصاد کشور لازم و مفید است.(اتحاد، ۱۳۵۴:۲۲) در طبقه‌بندی مورد بحث، برنامه‌ها، فعالیتها، و عملیات متجانس و و همگن دولت یا سازمان دولتی، که دارای اهداف و مقاصد کمی و کیفی مشابه می‌باشند، در هر یک از گروهها و طبقات کلی پیش‌بینی می‌شوند تا دولت و مراجع قانونگذاری بتوانند در مورد میزان اعتبارات لازم برای هزینه‌های مختلف ـ با در نظر گرفتن اولویتها و فواید و نتایج کلی حاصل از اجرای برنامه‌ها تصمیمات لازم را اتخاذ نمایند.

اصول طبقه‌بندی عملیات

با وجود آنکه وظایف و برنامه‌های پیش‌بینی شده در بودجه در کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد، ولی اصول کلی حاکم بر طبقه‌بندی عملیاتی و طبقات اصلی خدمات و عملیات دولت در اکثر کشورها مشابه و به شرح زیر است :(اقوامی و باباجانی، ۱۳۷۰:۱۴۸)

۱ـ کلیه وظایف، خدمات، فعالیتها، و عملیات عمومی و اقتصادی و اجتماعی دولت باید در طبقه‌بندی عملیاتی منظور گردند، زیرا فقط در این صورت است که این طبقه‌بندی به برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیریهای مالی و اقتصادی و تعیین اولویتها کمک خواهد نمود.

۲- طبقه‌بندی بر اساس وظایف و عملیات، معمولاً به صورت هرمی است که وظایف کلی دولت در قسمت فوقانی و وظایف جزئی در قسمت تحتانی آن قرار می‌گیرند. به ترتیبی که عملیات و وظایف در هر سطح، از یک سو جزئی از عملیات و وظایف سطح بالاتر و از سوی دیگر شامل تعدادی از وظایف و عملیات متجانس و متشابه سطوح پایین‌تر باشد، مثلاً به طوری که ذیلاً تشریح می‌گردد، در طبقه‌بندی عملیاتی بودجه ایران هریک از امور، که کلی‌ترین طبقه‌بندی عملیاتی می‌باشد، متضمن چند فصل و هر فصل شامل چند برنامه است.

۳- در طبقه‌بندی مذکور، آن دسته از خدمات و عملیات دولت و سازمانهای دولتی که نمی‌توان آنها را به برنامه‌ها و فعالیتهای مشخص ارتباط داد- مانند امور مالی، امور پرسنلی، امور اداری و غیره - معمولاً در طبقه یا طبقات جداگانه‌ای (مثلاً تحت عناوین برنامه‌های خدمات مالی و اداری و عمومی) طبقه‌بندی می‌شوند.

۴- در طبقه‌بندی عملیاتی، اعتبارات مربوط به تأسیسات عمومی دولت به صورت طبقه جداگانه‌ای پیش‌بینی نمی‌شوند، بلکه ضمن اعتبارات برنامه‌ها و فعالیتهایی که باید از تأسیسات مذکور استفاده نمایند منظور می‌گردند، زیرا آنچه که اهمیت دارد مقاصد و اهداف ایجاد تأسیسات عمومی و منافع آنها برای برنامه‌های مختلف است. به عنوان نمونه، اعتبارات مربوط به ساختمان پلها و جاده‌ها تحت وظیفه (فصل) «حمل و نقل و ارتباطات» و اعتبارات مربوط به تأسیسات نظامی تحت وظیفه «دفاع یا امنیت ملی» نشان داده می‌شوند.

طبقه‌بندی عملیات در ایران

عناوین اصلی طبقه‌بندی عملیات در ایران عبارتند از :

امور

مجموعه‌ای از کوششهای سازمان یافته همگن است که بخش عمده و قابل ملاحظه‌ای از وظایف دولت را در برمی‌گیرد. امور عبارت از مجموع چند فصل مرتبط از وظایف دولت است. مانند امور اجتماعی که وظیفه‌هایی از قبیل آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را در بر می‌گیرد.[۱]

---

۱ . در بودجه عمومی دولت ایران که در آن از اصول و قالب کلی طبقه‌بندی فوق تبعیت شده است، وظایف و عملیاتی که از محل اعتبارات مصوب انجام می‌شوند به شرح زیر تفکیک گردیده است :

فصل

مجموعه وظایف مشخصی است که حاوی برنامه‌های مرتبط به هم است و برنامه‌ریزی دراز مدت و میان مدت برای نیل به هدفهای اساسی، در قالب آن انجام می‌گیرد، مانند آموزش و پرورش، توسعه کشاورزی و منابع طبیعی، حمل و نقل و ارتباطات. بدین ترتیب فصل، یک طبقه‌بندی کلی عملیاتی بوده و سیاستها و خط‌مشی‌های منظور در آن راهنمای اصلی در پیشنهاد برنامه‌ها می‌باشد.

برنامه

مجموعه‌ای از عملیات مرتبط به هم است که اجرای آنها قسمتی از هدفهای اساسی فصل را در چهارچوب سیاستها و خط‌مشیها تأمین می‌کند، مثل برنامه آموزش فنی و حرفه‌ای در فصل آموزش و پرورش و برنامه بهبود و افزایش تولیدات زراعی در فصل توسعه کشاورزی و منابع طبیعی. هر برنامه شامل یک یا چند فعالیت و طرح است که اجرای آن ممکن است از وظایف قانونی یک یا چند دستگاه اجرایی باشد.

فعالیت و طرح

مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که به منظور دستیابی به قسمتی از اهداف برنامه صورت می‌گیرد.

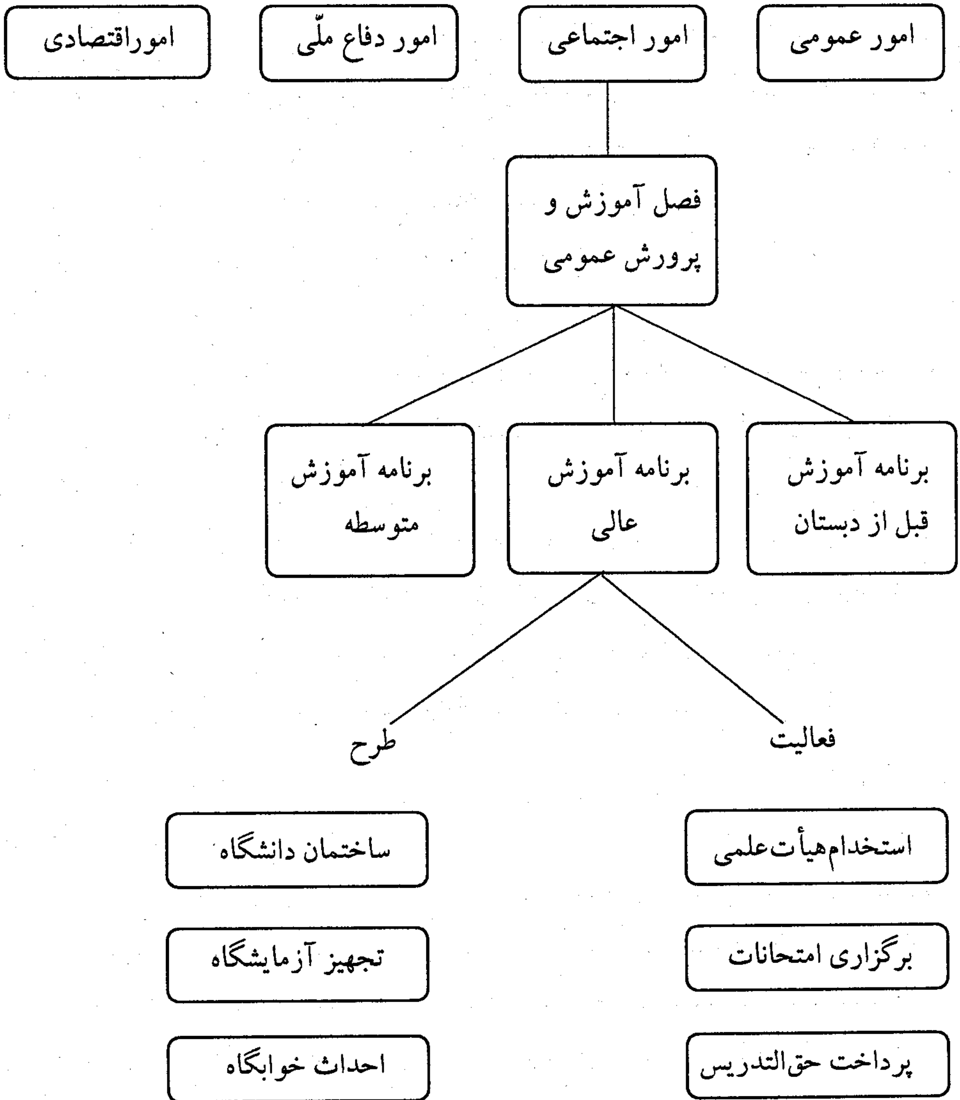
فعالیت: منظور یک سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه سالانه طی یک سال اجرا می‌شود و هزینه آن از محل اعتبارات جاری تأمین می‌شود.

۱ـ امور عمومی : این امور شامل اعتبارات مربوط به عملیات و خدمات عمومی دولت می‌باشد (مانند اعتبارات قوه مقننه، اداره امور عمومی کشور، اداره امور قضایی، حفظ نظم و امنیت کشور، اجرای سیاست داخلی کشور و غیره) می‌باشد.

۲ـ امور دفاع ملی : این امور شامل اعتبارات مربوط به دفاع نظامی (مانند پرسنل نظامی، عملیات و نگهداری، تحقیق و بررسی، تهیه و تولید تجهیزات نظامی، و غیره) می‌باشد.

۳ـ امور اجتماعی : این امور متضمن اعتبارات مربوط به خدمات اجتماعی، رفاهی، بهداشتی، فرهنگی، آموزش و پرورش، فرهنگ و هنر، بهداشت و درمان، تأمین اجتماعی، تأمین مسکن، عمران شهری، عمران روستایی و غیره می‌باشد.

۴ـ امور اقتصادی : این امور در برگیرنده اعتبارات مربوط به خدمات کشاورزی و منابع طبیعی، آب و برق، صنایع، معادن، حمل و نقل و ارتباطات، پست و مخابرات و غیره است.


امور عمومی
امور اجتماعی
امور دفاع ملّی
اموراقتصادی
فصل آموزش و پرورش عمومی
برنامه آموزش قبل از دبستان
برنامه آموزش عالی
برنامه آموزش متوسطه
فعالیت
طرح
استخدام‌هیأت‌علمی
برگزاری امتحانات
پرداخت حق‌التدریس
ساختمان دانشگاه
تجهیز آزمایشگاه
احداث خوابگاه

طرح : منظور از طرح یا طرح عمرانی، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بـر اسـاس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی و یا اجتماعی، که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه عمرانی پنجساله به صـورت "سـرمایه گذاری ثابت" شامل هزینه‌های غیر ثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود.

طرح عمرانی به سه نوع انتفاعی ، غیر انتفاعی ، و مطالعاتی تقسیم می‌شود :

نمودار صفحه بعد نمونه‌ای از طبقه‌بندی عملیات را نشان می‌دهد:

طرح عمرانی غیر انتفاعی : منظور طرحی است که برای انجام برنامه‌های رفاه اجتماعی و عملیات زیربنائی و یا احداث ساختمان و تأسیسات جهت تسهیل کلیه وظایف دولت اجرا می‌شود و هدف اصلی آن حصول درآمد نمی‌باشد.

طرح عمرانی انتفاعی : منظور طرحی است که در مدت معقول پس از شروع به بهره برداری، علاوه بر تأمین هزینه‌های جاری و استهلاک سرمایه به تبعیت از سیاست دولت سود متناسبی را نیز عاید نماید.

طرح مطالعاتی : منظور طرحی است که براساس قرارداد بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا سایر دستگاههای اجرایی با مؤسسات علمی و مطالعاتی متخصص بـرای بـررسی خـاصی اجـرا می‌گردد.

طبقه‌بندی سازمانی

در این طبقه بندی، اعتبارات و هزینه‌ها بر حسب هریک از سازمانهای دولتی که پیشنهاد دهنده و اجراکننده برنامه‌های مصوب می‌باشند، پیش‌بینی می‌شوند. در هر کشور معمولاً وظایف و عملیات اصلی دولت به صورت وظایف و عملیات فرعی‌تر، گروهبندی شده و مسؤولیت اجرای هریک از آنها به یک یا چند سازمان دولتی محول می‌گردد. بنابراین، نیل به اهداف و مقاصد کلی دولت از طریق نیل به اهداف و مقاصد سازمانهای دولتی تحقق می‌یابد. اعمال کنترل مالی و مدیریت مالی صحیح مستلزم طبقه‌بندی هزینه‌ها بر اساس واحدهای سازمانی می‌باشد؛ زیرا در تشکیلات سازمانی دستگاههای دولتی معمولاً خطوط اصلی مسؤولیتها، اختیارات و وظایف، تفکیک و تعیین می‌گردند. تفاوت اصلی این طبقه‌بندی با گروه‌بندی عملیاتی آن است که مسؤولیت هر واحد سازمانی همیشه ثابت و مشخص می‌باشد؛ در حالی که ممکن است یک وظیفه یا برنامه مصوب توسط چند سازمان

دولتی اجرا شود.

یکی دیگر از علل لزوم پیش‌بینی اعتبارات سازمانهای دولتی در بودجه دولت، آن است که سازمانهای مذکور، واحدهای ایجاد تعهدات و انجام پرداختها در قالب اعتبارات مصوب و بطور کلی واحدهای مجری بودجه به حساب می‌آیند؛ بنابراین لازم است اعتبارات هریک از آنها در بودجه دولت پیش‌بینی شود تا تعیین میزان مسؤولیت واقعی و مقایسه عملیات انجام شده با وظایف و اهداف مصوب سازمانهای مذکور امکان‌پذیر گردد.(اقوامی و باباجانی، ۱۴۲:۱۳۷۰-۱۴۱)

طبقه‌بندی سازمانی در ایران

بودجه نه تنها شامل تخمین‌ها و پیش‌بینی ارقام است بلکه تقسیم فعالیت دستگاهها و وظایف مختلف دولت را نیز به تفصیل بیان می‌کند و تشکیلات دستگاههای دولتی انعکاسی از بودجه کل کشور است.

واحدهای سازمانی منظور در بودجه کل کشور و یا از دیدگاه مدیریت، تشکیلات کلان دولت جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر می‌باشد:

۱ـ وزارتخانه‌ها

۲ـ مؤسسات دولتی

۳ـ شرکتهای دولتی و بانکها

۴ـ مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (شامل دسته اول ـ نهادهای عمومی غیر دولتی و دسته دوم ـ مؤسسات عمومی غیر دولتی)

۵ـ مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت

۱ـ وزارتخانه

بنا به سازماندهی وظایف اجرائی دولت و همچنین احکام قانونی ناشی از حقوق اساسی و قوانین عمومی کشور وظایف دولت در اولین قدم در قالب حقوقی و تشکیلاتی علیحده‌ای تحت عنوان "وزارتخانه" سازماندهی و تقسیم می‌گردد.

وزارتخانه مهم‌ترین واحد سازمانی در تشکیلات همه دولتهاست که در کشور ما بر اساس قانون ایجاد و به این عنوان نامیده می‌شود. وزارتخانه عالیترین ارگان اجرائی کشور است که با قصد تحقق یک یا چند هدف دولت به وجود می‌آید و در رأس آن وزیر قرار می‌گیرد. (میرحسینی، ۳۸:۱۳۷۱)

۲ـ مؤسسه دولتی

طبق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

مؤسسات دولتی در ایران دارای دو نوع زیر هستند:

۱ـ۲) مؤسسه دولتی مستقل: منظور مؤسساتی است که برای انجام وظایفی بوجود می‌آیند که مشخصاً با وظایف و مأموریتهای هیچکدام از وزارتخانه‌ها ارتباط و وابستگی ندارند و از طرفی به دلیل ماهیت ستادی و مدیریتی آنها، قابل تشکّل و سازماندهی در وزارتخانه علیحده‌ای نیستند و یا به دلیل پاره‌ای ملاحظات قانون اساسی و یا بین‌المللی شایسته است زیر نظر عالیترین مقام اجرائی کشور اداره شوند. در حال حاضر مؤسسات ذیل در این زمره قرار دارند.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
- سازمان حفاظت محیط زیست
- سازمان تربیت بدنی جمهوری اسلامی
- سازمان انرژی اتمی ایران
- کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران
- نهاد ریاست جمهوری

۲ـ۲) مؤسسه دولتی وابسته : مؤسساتی که وظایف هریک از آنها بخشی از وظایف یک وزارتخانه بخصوص است که بنا به دلایل و شرایطی مشخص، از بدنه اصلی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مستقل جدا شده و در قالب یک انگاره تشکیلاتی علیحده سازماندهی و اداره می‌شوند؛ مانند سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای و سازمان سنجش آموزش کشور به ترتیب از مؤسسات تابعه وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت فرهنگ و آموزش عالی. این مؤسسات در عین حال که دارای استقلال مالی و اداری‌اند، چون معمولاً رئیس آنها توسط وزیر وزارتخانه یا رئیس مؤسسه دولتی مستقل مربوطه انتخاب می‌شود و بطور غیر مستقیم تحت نظارت عالیه وی قرار دارد، نوعی وابستگی دارند.

۳ـ شرکت دولتی

شرکت به طور کلی قالبی است که امکان و فرصت تجمع و بکارگیری سرمایه اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف را به منظور انجام اقدامات تولیدی و تجاری و تحقق هدف معینی (کسب سود) فراهم می‌آورد. همه دولتها متناسب با ایدئولوژی سیاسی ـ اقتصادی خود و شرایط جامعهٔ تحت اداره خود، دارای شرکت بوده و بخشی از تولید ناخالص ملی خود را از این طریق تولید می‌کنند.
شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. دولت در شرایطی اقدام به تأسیس و تشکیل شرکت می‌کند که وظایف و مأموریتهای مورد نظر ماهیت تجاری و سودآور داشته باشد و مستلزم رقابت در بازارهای ملّی و بین المللی باشد.

۴ - مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی

مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی طبق قانون محاسبات عمومی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شوند.

این تعریف هم دستگاههایی که به صورت مؤسسه اداره می‌شوند و هم نهادهایی که بنا به ضرورت انقلاب اسلامی، به وجود آمدند را شامل نمی‌شود.
برخی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی کشورمان به شرح زیر است:
۱ - شهرداریها و شرکتهای تابعه آنها
۲ - جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران
۳ - سازمان تأمین اجتماعی
۴ - بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی
۵ - کمیته امداد امام خمینی (ره)
۶ - بنیاد شهید انقلاب اسلامی
۷ - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۸ - بنیاد ۱۵ خرداد
۹ - سازمان تبلیغات اسلامی

۱۰- بنیاد امور بیماریهای خاص

۱۱- کمیته ملی المپیک ایران

۱۱- کلیه فدراسیونهای ورزشی

۵- مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت

این مؤسسات مانند شرکتهای دولتی به صورت بازرگانی اداره می‌شوند، لیکن حساب تقسیم سود ندارند و مازاد درآمدهای آنها پس از تأمین هزینه‌ها و کسر ذخایر فنی، به درآمد عمومی واریز می‌شود و در صورت زیان از محل ذخایر قانونی با تصویب قانونگذار تأمین می‌گردند. این مؤسسات دارای مجمع عمومی، هیأت مدیره، مدیر عامل و بازرس قانونی می‌باشند که در شرایط فعلی شامل سازمانهای زیر می‌باشد:

سازمان بنادر و کشتیرانی ایران

سازمان صنایع دفاع

سازمان صنایع ملی

طبقه‌بندی اقتصادی

امروزه در تمام کشورها سیاست بودجه‌ای دولت به عنوان مهم‌ترین وسیله برای توسعه یا تثبیت اقتصادی شناخته شده است. ولی این سیاست بدون دستیابی به آمارها و اطلاعات مورد نیاز در باره ارزیابی آثار فعالیتهای اقتصادی دولت بر جامعه امکان پذیر نیست. طبقه‌بندی اقتصادی عملیات دولت، اطلاعاتی را که جهت بررسی آثار اقتصادی عملیات دولت مورد نیاز است در اختیار می‌گذارد.

این نوع طبقه‌بندی به تجزیه و تحلیل آثار اقتصادی مخارج دولتی می‌پردازد. در طبقه‌بندی اقتصادی، هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای و خرید کالاها از خدمات و پرداختهای انتقالی دولت تفکیک می‌شوند. (Goode,1984 :14)

نخستین قدم در طبقه‌بندی اقتصادی تشخیص و دسته بندی حسابهای زیر است :

۱- حسابهای سرمایه‌ای

۲- حسابهای جاری

۳- حسابهای مؤسسات بازرگانی

۴ـ سایر حسابها

باید به خاطر داشت که طبقه‌بندی اقتصادی فقط برای برنامه‌ریزی و تصمیم گیری در سطوح عالی سیاسی مفید است و کمکی به تهیه و تنظیم بودجه و اجرای آن در سطوح پایین‌تر نمی‌کند. در بودجه دولتی ایران از طبقه‌بندی اقتصادی استفاده نمی‌شود.(فیضی، ۱۳۷۲: ۲۷۴-۲۷۳)

هدف طبقه‌بندی اقتصادی این است که در باره آنچه مربوط به وضع اقتصادی کشور می‌باشد و در اتخاذ تصمیمات مقامات مسؤول مؤثر است، اطلاعات لازم و مفید را تهیه کند. همچنین این نوع طبقه‌بندی نموداری از هزینه‌ها و دریافتهای طبقه‌بندی شده دولتی را در قالبهای اقتصادی که برای تجزیه و تحلیل و سنجش تأثیر عملیات دولت در اقتصاد عمومی ضرورت دارد، در اختیار سازمان بودجه‌بندی قرار می‌گذارد.(صدیق، ۱۳۵۴: ۴۸) در خاتمه این فصل نمونه طبقه‌بندیهای مورد عمل در قانون بودجه (مربوط به سال ۱۳۷۶) پیوست شده است.

واژه‌ها و مفاهیم مهم

طبقه‌بندی درآمدها
طبقه‌بندی هزینه‌ها
طبقه‌بندی عملیاتی
طبقه‌بندی سازمانی
طبقه‌بندی اقتصادی
درآمد عمومی و اختصاصی
درآمد شرکتهای دولتی
وزارتخانه
مؤسسه دولتی
شرکت دولتی
امور، فصل و برنامه
فعالیت و طرح
طرح عمرانی
طرح عمرانی انتفاعی
طرح عمرانی غیرانتفاعی
طرح عمرانی مطالعاتی

ضمیمه ۱-۳:

تغییرات بودجه‌ای سال ۱۳۸۱

در سال ۱۳۸۱ تغییراتی اساسی در بودجه‌ریزی کشور بوجود آمد که آگاهی خوانندگان محترم از این تغییرات ضروری است.[۱]

در سال ۱۳۸۱ در راستای سیاستهای دولت برای انجام اصلاحات ساختار از طریق شیوه‌های نوین بودجه نویسی تلاش شده است تا نظام بودجه ریزی کشور از طریق اصلاح طبقه بندی ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای و منطبق ساختن آنها با استانداردهای بین‌المللی به شفافیت بیشتری دست پیدا کند. اهم نکاتی جدید بودجه‌ای که در بیان عناوین به کار رفته آمده است به شرح زیر است.

در طبقه‌بندی درآمدها انواع درآمدها گسترش یافته و تحت عنوان «درآمدها و واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای» تغییر یافته و ترتیب آنها نیز به شرح زیر دگرگون شده است.

گروه اول درآمدهای واقعی

در این گروه آن نوع از درآمدهای دولت قرار می‌گیرند که دریافت آنها موجب افزایش ارزش خالص[۲] بودجه‌عمومی دولت‌می‌شود. درآمدهای‌این گروه‌به هفت‌بخش به‌ترتیب زیرتقسیم‌می‌گردد:

بخش اول: درآمدهای مالیاتی.
بخش دوم: کمک‌های اجتماعی.
بخش سوم: کمک‌های بلاعوض.
بخش چهارم: درآمدهای حاصل از مالکیت دولت.
بخش پنجم: درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا.
بخش ششم: درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات.
بخش هفتم: درآمدهای متفرقه.

---

۱. علت اینکه تغییرات در متن اصلی اعمال نشده (و به صورت پیوست آمده است) این است که در حال حاضر سوالات امتحانی دانشجویان دانشگاه پیام نور از متن اصلی طراحی می‌شود.

۲. ارزش خالص به معنی ارزش کل دارائیها منهای ارزش کل بدهیهای بخش دولتی است.

گروه دوم: درآمدهای حاصل از واگذاری دارئی‌های سرمایه‌ای

دارائی‌های سرمایه‌ای به دارائی‌های تولید شده و تولید نشده تقسیم می‌شود. دارائی‌های تولید شده آن گونه دارائی‌هایی است که در فرایندتولید حاصل گردیده است که خود به سه نوع عمده دارائی‌های ثابت، موجودی انبار، و اقلام گرانبها تقسیم می‌شود. دارائی‌های تولید نشده دارائی‌های مورد نیاز تولید هستند که خودشان تولید نشده‌اند و در تولید دارائی‌های تولید شده مورد استفاده قرار می‌گیرند. این دسته شامل دارائی‌های طبیعی مانند مشهود و دارائی‌های غیر مشهود مثل حق الامتیاز می‌باشد. درآمدهای حاصل از واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای شامل پنج بخش به شرح زیر می‌باشد.

بخش اول: برداشت از دارائی‌های نفت خام.

بخش دوم: فروش ساختمان‌ها و تاسیسات دولتی.

بخش سوم: فروش و واگذاری زمین.

بخش چهارم: فروش ماشین آلات و تجهیزات.

بخش پنجم: فروش و واگذاری سایر دارائی‌های سرمایه‌ای.

گروه سوم: درآمدهای حاصل از واگذاری دارائی‌های مالی

درآمدهای این گروه که نشان دهنده حجم کسری بودجه دولت می‌باشد شامل هفت بخش به ترتیب زیر می‌باشد:

بخش اول: واگذاری سهام شرکتهای دولتی.

بخش دوم: فروش اوراق مشارکت.

بخش سوم: سایر استقراض از بخش غیردولتی.

بخش چهارم: استقراض از سیستم بانکی.

بخش پنجم: دریافت اصل وام‌های داخلی.

بخش ششم: دریافت اصل وام‌های خارجی.

بخش هفتم: برگشتی از پرداختهای سال‌های گذشته.

لازم به یادآوری است که در قانون بودجه کل کشور عناوین طبقات مذکور درم واردی تا سطح بند و در برخی موارد تا سطح جزء منعکس می‌شود و ریزهای مربوط به هر جزء در اسناد و مدارک دستگاه‌ها درج می‌گردد.

طبقه بندی هزینه‌ها

هزینه‌ها در روش قبلی تا سال ۱۳۸۰ شامل ۴ فصل و ۲۰ ماده بوه است که هر یک از مواد خود به

اجزای کوچکتری تقسیم گردیده بود. این فصول عبارتند از:
هزینه‌های پرسنلی؛
هزینه‌های اداری؛
هزینه‌های سرمایه‌ای؛
هزینه‌های انتقالی.

بر اساس روش جدید، فصول هزینه‌ها از ۴ فصل به هفت فصل افزایش یافته و عناوین هر فصل نیز به شکل ملموستری با مفهوم واقعی منطبق شده است.

منظور از هزینه آن دسته از داد و تسدهایی است که ارزش خالص (ازش دارایی‌ها منهای ارزش بدهی‌ها) دستگاههای اجرایی راکاهش دهد.

گروههای سه گانه و فصول مربوط به هر کدام عبارتند از:

گروه اول: هزینه‌های جاری

این گروه از هزینه‌ها، آن نوع از پرداختهای دولت است که ارزش خالص بودجه راکاهش می‌دهد و شامل هفت فصل به ترتیب زیر می‌باشد:

فصل اول: جبران خدمت کارکنان
فصل دوم: استفاده از کالاها و خدمات
فصل سوم: هزینه‌های اموال ودارایی
فصل چهارم: یارانه
فصل پنجم: کمکهای بلاعوض
فصل ششم: کمکهای اجتماعی
فصل هفتم: سایر هزینه‌ها

گروه دوم: هزینه‌های مربوط به تملک دارائی‌های سرمایه‌ای

پرداختهای دولت برای تملک دارئی‌های سرمایه‌ای (اعم از دارائی‌های تولید شده و تولید نشده) مشتمل بر هفت فصل به ترتیب زیر است:

فصل اول: ساختمان‌ها و سایر مستحدثات.
فصل دوم: ماشین آلات و تجهیزات.

فصل سوم: سایر دارئی‌های ثابت.

فصل چهارم: موجودی انبار.

فصل پنجم: اقلام گرانبها.

فصل ششم: زمین.

فصل هفتم: سایر دارائی‌های تولید نشده.

گروه سوم: هزینه‌های مربوط به تملک دارائی‌های مالی

در این گروه هزینه‌ها مشتمل بر شش فصل به شرح زیر است:

فصل اول: خرید سهام شرکتهای دولتی.

فصل دوم: بازپرداخت اصل اوراق مشارکت.

فصل سوم: بازپرداخت وام‌های بخش غیر دولتی.

فصل چهارم: اعطای وام به بخش غیردولتی.

فصل پنجم: بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی.

فصل ششم: بازپرداخت اصل تسهیلات خارجی.

طبقه بندی اقتصادی در بودجه ایران

در نظام بودجه بندی ایران طبقه بندی از سال ۱۳۸۱ بر اساس نظام جدید آمار صندوق بین المللی پول (به عنوان GFS) منظور شده است.

این نظام که اخیراً توسط صندوق مذکور به ۱۷۹ کشور جهان توصیه شده است دارای اهدافی به شرح زیر می‌باشد: (مدنی، ۱۳۸۴، صص ۹۷-۹۶)

۱ - مشخص شدن سهم واقعی هر یک از اقلام درآمدی و هزینه‌ای دولت.

۲ - تفکیک عواید حاصل از واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای (مثل نفت) از درآمدهای واقعی.

۳ - مشخص شدن حجم واقعی کسری بودجه.

۴ - تفکیک اساسی هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای.

از ویژگی‌های نظام بودجه GFS می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱ - هماهنگی متغیرهای آماری بودجه با مفاهیم اقتصادی.

۲ - هماهنگی ارقام بودجه‌ای با نظام حسابهای ملی.

۳ - ارائه یک چارچوب تحلیلی که در آن داد و ستدهای غیرپولی، داد و ستدهای موجودی‌ها و

جریان‌های اقتصادی تفکیک و در ترازنامه دولت انعکاس یافته باشد.

برای تحقق هدفهای این نظام چارچوب تحلیلی ارائه شده دارای اجزایی است که در آنها اقلام درآمدها و هزینه‌های واقعی از داد و ستدهای مربوط به دارائی‌های ثابت جدا شده است.

نتایج عملیات مالی دولت شامل سه جزء به شرح زیر می‌باشد:

الف) درآمدها و هزینه‌های واقعی بودجه

اقلام درآمدها و هزینه‌های بودجه عمومی دولت تحت عنوان «داد و ستدهایی بر ارزش خالص اثر می‌گذارد.» در طرف درآمدها شامل هفت بخش (به شرح مندرج در گروه اول قسمت طبقه بندی درآمدها) و در طرف هزینه‌ها شامل هفت فصل (مذکور در گروه اول طبقه بندی محاسباتی) می‌باشد که تفاضل این دو طرف تراز عملیات جاری دولت را تشکیل می‌دهد. و تراز زمانی مثبت است که درآمدها بیشتر از هزینه‌ها باشد.

ب) داد و ستد در دارائی‌های سرمایه‌ای

اقلام داد و ستد در دارائی‌های سرمایه‌ای (اعم از تولید شده و نشده) در طرف درآمدها تحت عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» شامل پنج بخش (مندرج در گروه دوم طبقه بندی درآمدها) و در طرف هزینه‌ها تحت عنوان «تملک دارائی‌های سرمایه‌ای» شامل هفت فصل (مندرج در گروه دوم طبقه بندی محاسباتی) می‌باشد. تفاضل این دو طرف خالص تملک دارائی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهد و این خالص در صورتی مثبت است که تملک بیشتر از واگذاری باشد.

ج) داد و ستد در دارائی‌های مالی

اقلام داد و ستد و دارائی‌های مالی در طرف درآمدها تحت عنوان «واگذاری دارائی‌های مالی» شامل هفت بخش (مذکور گروه سوم طبقه بندی درآمدها) و در طرف هزینه‌ها تحت عنوان «تملک دارائی‌های مالی» در شش فصل (به شرح مندرج در قسمت طبقه بندی محاسباتی گروه سوم) منظور می‌شود.

تفاضل این دو طرف (واگذاری و تملک دارائی مالی) خالص تملک دارائی‌های مالی دولت را نشان می‌دهد. این خالص زمانی مثبت است که ارقام مربوط به تملک بیشتر از واگذاری باشد.

اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف ها بر حسب برنامه

(ارقام به میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	سال ۱۳۸۳ مصوب				سال ۱۳۸۳ پرداختی			
		از محل درآمد عمومی		ازمحل‌درآمد اختصاصی	جمع	از محل درآمد عمومی		ازمحل‌درآمد اختصاصی	جمع
		هزینه ای	تملک‌داراییهای سرمایه‌ای			هزینه‌ای	تملک‌داراییهای سرمایه‌ای		
۱۰۱۰۰۰	نهاد ریاست جمهوری	۵۵,۹۷۳,۰۰۰	٦,۷۰۰,۰۰۰	۰	٦۲,٦۷۳,۰۰۰	٤۸,٦٦٤,۰۰۰	۲۹۰,۱٤۹,۰۰۰	۰	۳۳۸,۸۱۳,۰۰۰
۱۰۳۰۱	اداره سیاست عمومی کشور	٤۸,۵۷٦,٤٦۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۵۳,۵۷٦,٤٦۰	٤۳,۳۸۰,۰۰۰	۱۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۵۸,۳۸۰,۰۰۰
۱۰۳۱۲	تامین تجهیزات و ماشین آلات و تعمیرات اساسی	۰	۰	۰	۰	۰	۱۷٤,۲۹۹,۰۰۰	۰	۱۷٤,۲۹۹,۰۰۰
۱۰۳۱۳	تحول نظام اداری	۱۱۹,۰۰۰	۰	۰	۱۱۹,۰۰۰	٦۰,۰۰۰	۰	۰	٦۰,۰۰۰
۱۱۱۰۵	تامین تجهیزات و ماشین آلات و تعمیرات اساسی	۰	۱,۷۰۰,۰۰۰	۰	۱,۷۰۰,۰۰۰	۰	۸۵۰,۰۰۰	۰	۸۵۰,۰۰۰
۳۰٤۰۳	بیمه های اجتماعی کارمندان	۳,۳۷۰,۰۰۰	۰	۰	۳,۳۷۰,۰۰۰	۳,۰٦٤,۰۰۰	۰	۰	۳,۰٦٤,۰۰۰
۳۰٤۳۷	حمایت از ارزشهای انسانی	۱,۵۰۰,۰۰۰	۰	۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	٦۲۰,۰۰۰	۰	۰	٦۲۰,۰۰۰
۳۰۹۰۷	نظام محیط زیست و مدیریت سبز	۱۰۵,۱۰۰	۰	۰	۱۰۵,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۰	۰	۵۰,۰۰۰
۳۱۳۰۱	تحقق و بررسی امور اجتماعی	۱,۲۵۱,۰۰۰	۰	۰	۱,۲۵۱,۰۰۰	۹,۰۰۰	۰	۰	۹,۰۰۰
۳۱۳۰۳	تحقیقات دانشگاهی	۰	۰	۰	۰	۹۸۱,۰۰۰	۰	۰	۹۸۱,۰۰۰
۳۱۳۲۵	توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات	۱,۰۵۱,٤٤۰	۰	۰	۱,۰۵۱,٤٤۰	۵۰۰,۰۰۰	۰	۰	۵۰۰,۰۰۰
۱۰۱۰۰۲	نهادریاست جمهوری – دفترهمکاریهای‌فن آوری کمک	٤۸,۲۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	۰	٤۸,۷۰۰,۰۰۰	٤۲,٤۹۹,۰۰۰	۲۵۰,۰۰۰	۰	٤۲,۷٤۹,۰۰۰
۱۰۳۰۱	اداره سیاست عمومی کشور	٤۲,۱۲۰,۰۰۰	۰	۰	٤۲,۱۲۰,۰۰۰	٤۱,۷۵۰,۰۰۰	۰	۰	٤۱,۷۵۰,۰۰۰

درآمدهاو واگذاری داراییهای مالی و سرمایه‌ای بر حسب دستگاه و ردیف (سال ۱۳۸۴)

(ارقام به میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	درآمد عمومی			درآمد اختصاصی			جمع کل		
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	عمومی	اختصاصی	جمع
۱۰۱۰۰۶	نهاد ریاست جمهوری اعتبارات موسسات پژوهشی موضوع ماده ٤٩ قانون برنامه چهارم	۰	۰	۰	٤,۸٦۰	۰	٤,۸٦۰	۰	٤,۸٦۰	٤,۸٦۰
١٤٠١٠٧	درآمد حاصل از خدمات پژوهشی و تحقیقاتی	۰	۰	۰	٤,۸٦۰	۰	٤,۸٦۰	۰	٤,۸٦۰	٤,۸٦۰
١٠١٠٣٤	نهادریاست‌جمهوری– ستاد مبارزه‌باموادمخدر	٦٥٠,٠٠٠	۰	٦٥٠,٠٠٠	۰	۰	۰	٦٥٠,٠٠٠	۰	٦٥٠,٠٠٠
١٥٠١٠٢	درآمدهای حاصل از مبارزه با مواد مخدر	٦٥٠,٠٠٠	۰	٦٥٠,٠٠٠	۰	۰	۰	٦٥٠,٠٠٠	۰	٦٥٠,٠٠٠
١٠١١٠٠	سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران	٢,٠٠٠	۰	٢,٠٠٠	۰	۰	۰	٢,٠٠٠	۰	٢,٠٠٠
١٤٠١٠٣	درآمد حاصل از خدمات آموزشی و فرهنگی	١,٢٠٠	۰	١,٢٠٠	۰	۰	۰	١,٢٠٠	۰	١,٢٠٠
١٤٠٢٠٣	درآمد حاصل از فروش کتب و نشریات	٧٠٠	۰	٧٠٠	۰	۰	۰	٧٠٠	۰	٧٠٠
١٤٠٢٠٤	درآمد حاصل از فروش سایر کالاها	١٠٠	۰	١٠٠	۰	۰	۰	١٠٠	۰	١٠٠
١٠١٥١٠	دیوان محاسبات کشور	١٨٠,٠٠٠	۰	١٨٠,٠٠٠	٧,٥٠٠	۰	٧,٥٠٠	١٨٠,٠٠٠	٧,٥٠٠	١٨٠,٠٠٠
١٤٠١٠١	درآمد حاصل از خدمات قضایی و ثبتی	١٨٠,٠٠٠	۰	١٨٠,٠٠٠	٧,٥٠٠	۰	٧,٥٠٠	١٨٠,٠٠٠	٧,٥٠٠	١٨٠,٠٠٠
١٠٢١٠٠	وزارت اطلاعات	١,٠٠٠	۰	١,٠٠٠	۰	۰	۰	١,٠٠٠	۰	١,٠٠٠
١٥٠١٠٣	درآمدهای حاصل از سایر جرایم و خسارات	١,٠٠٠	۰	١,٠٠٠	۰	۰	۰	١,٠٠٠	۰	١,٠٠٠
١٠٢٥٠٠	سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور	١٩,٥٠٠	٥٤٤	٢٠,٠٤٤	۰	٦١,٩٥٦	٦١,٩٥٦	٢٠,٠٤٤	٦١,٩٥٦	٨٢,٠٠٠

درآمدهاو واگذاری داراییهای مالی و سرمایه‌ای بر حسب بخش و بند (سال ۱۳۸۴)

(ارقام به میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	درآمد عمومی			درآمد اختصاصی			جمع کل		
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	عمومی	اختصاصی	جمع
۱۰۰۰۰۰	قسمت اول: درآمدها	۲۱۹,۲۱۷,۸۳۰	۵۰,۹۳۹,۷۹۳	۲۷۰,۱۵۷,۶۲۳	۲۴,۰۵۰,۶۴۷	۹۴۹,۴۳۶	۲۵,۰۰۰,۰۸۳	۲۷۰,۱۵۷,۶۲۳	۲۵,۰۰۰,۰۸۳	۲۹۵,۱۵۷,۷۰۶
۱۱۰۰۰۰	بخش اول: درآمدهای مالیاتی	۸۰,۳۹۳,۳۹۱	۴۵,۴۸۹,۷۳۶	۱۲۵,۸۸۳,۱۲۷	۸۳۳,۵۰۶	۰	۸۳۳,۵۰۶	۱۲۵,۸۸۳,۱۲۷	۸۳۳,۵۰۶	۱۲۶,۷۱۶,۶۳۳
۱۲۰۰۰۰	بخش دوم: درآمدهای ناشی از کمکهای اجتماعی	۰	۰	۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰
۱۳۰۰۰۰	بخش سوم: درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۱۳۲,۳۱۸,۷۶۷	۱۲۱,۷۰۷	۱۳۲,۴۴۰,۴۷۴	۵۰,۰۰۰	۴۴,۴۷۹	۹۴,۴۷۹	۱۳۲,۴۴۰,۴۷۴	۹۴,۴۷۹	۱۳۲,۵۳۴,۹۵۳
۱۴۰۰۰۰	بخش چهارم: درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات	۴,۰۵۵,۸۴۵	۳,۵۱۴,۲۰۶	۷,۵۷۰,۰۵۱	۱۵,۲۰۹,۹۴۱	۸۵۳,۴۷۸	۱۶,۰۶۳,۴۱۹	۷,۵۷۰,۰۵۱	۱۶,۰۶۳,۴۱۹	۲۳,۶۳۳,۴۷۰
۱۵۰۰۰۰	بخش پنجم: درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات	۱,۲۰۴,۶۱۹	۱,۱۶۸,۱۴۱	۲,۳۷۲,۷۶۰	۲۰۰	۰	۲۰۰	۲,۳۷۲,۷۶۰	۲۰۰	۲,۳۷۲,۹۶۰
۱۶۰۰۰۰	بخش ششم: درآمدهای متفرقه	۱,۲۴۵,۲۰۸	۶۴۶,۰۰۳	۱,۸۹۱,۲۱۱	۶,۹۵۷,۰۰۰	۵۱,۴۷۹	۷,۰۰۸,۴۷۹	۱,۸۹۱,۲۱۱	۷,۰۰۸,۴۷۹	۸,۸۹۹,۶۹۰
۲۰۰۰۰۰	قسمت دوم: منابع حاصل از واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای	۱۳۱,۸۴۸,۰۷۵	۴۱۲,۴۶۷	۱۳۲,۲۶۰,۵۴۲	۰	۴۰۰,۷۳۷	۴۰۰,۷۳۷	۱۳۲,۲۶۰,۵۴۲	۴۰۰,۷۳۷	۱۳۲,۶۶۱,۲۷۹
۲۱۰۰۰۰	بخش اول: واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای	۱۳۱,۸۴۸,۰۷۵	۴۱۲,۴۶۷	۱۳۲,۲۶۰,۵۴۲	۰	۴۰۰,۷۳۷	۴۰۰,۷۳۷	۱۳۲,۲۶۰,۵۴۲	۴۰۰,۷۳۷	۱۳۲,۶۶۱,۲۷۹
۳۰۰۰۰۰	قسمت سوم: منابع حاصل از واگذاری دارائی‌های مالی	۹۷,۸۰۸,۰۸۱	۰	۹۷,۸۰۸,۰۸۱	۰	۰	۰	۹۷,۸۰۸,۰۸۱	۰	۹۷,۸۰۸,۰۸۱
۳۱۰۰۰۰	بخش اول: واگذاری دارائی های مالی	۹۷,۸۰۸,۰۸۱	۰	۹۷,۸۰۸,۰۸۱	۰	۰	۰	۹۷,۸۰۸,۰۸۱	۰	۹۷,۸۰۸,۰۸۱
	جمع کل	۴۴۸,۸۷۳,۹۸۶	۵۱,۳۵۲,۲۶۰	۵۰۰,۲۲۶,۲۴۶	۲۴,۰۵۰,۶۴۷	۱,۳۵۰,۱۷۳	۲۵,۴۰۰,۸۲۰	۵۰۰,۲۲۶,۲۴۶	۲۵,۴۰۰,۸۲۰	۵۲۵,۶۲۷,۰۶۶

برآورد اعتبارات تملک دارائیهای سرمایه‌ای بر حسب امور، فصل و برنامه

(ارقام به میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	ساختمان و سایر	ماشین‌آلات و تجهیزات	سایر داراییهای ثابت	استفاده از موجودی انبار	اقلام گرانبها	زمین	سایر داراییهای تولید نشده	جمع	جمع کل
١٠٦١٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١٧,٢٣١,٠٠٠
١٠٦١١	٣١٣,١٥٠,٠٠٠	٧٨,٣٥٠,٠٠٠	٠	٠	٠	٧,٠٠٠,٠٠٠	٩,٠٠٠,٠٠٠	٤٠٧,٥٠٠,٠٠٠	٦٦٤,١٣٨,٠٠٠
١٠٦١٥	٢٤٥,٩٠٠,٠٠٠	٤,٥٠٠,٠٠٠	٠	٠	٠	٠	٠	٢٥٠,٤٠٠,٠٠٠	٢٥٠,٤٠٠,٠٠٠
١٠٦٢٤	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٧٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٢٧	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٧٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٢٨	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٤٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٢٩	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٦٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٣٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٣٩	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١٣٦,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٤١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٤,٨٦٠,٧٤٩,٠٠٠
١٠٦٤٤	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٧٩,٢٨٠,٠٠٠
١٠٦٤٥	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٦٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٤٧	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١٢٧,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٤٨	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٦٠,٠٠٠,٠٠٠
١٠٦٥٠	٦٢,٦٠,٠٠٠	٨٠٦,٩٠٠,٠٠٠	٢٢,٥٠٠,٠٠٠	٠	٠	٠	٠	٨٩٢,٠٠٠,٠٠٠	٨٩٢,٠٠٠,٠٠٠

فصل چهارم

سیکل بودجه و سازمانهای بودجه‌ای

(بازیگران بودجه)

سیکل بودجه

بودجه‌بندی فرآیندی مستمر است که ارکان و عناصر آن در بیشتر کشورها تقریباً با یکدیگر شباهت دارند. این وجه تشابه مراحل اساسی بودجه، از تهیه و تنظیم تا اجرای آن است. روشهایی که در این مراحل اعمال می‌گردد از لحاظ هدف یکی است. لیکن کیفیت بکار بستن آنها ممکن است کم و بیش فرق کند.

دولتها، عموماً برای تنظیم بودجه نخست برآوردهای درآمد و هزینه را برای دوره آینده پیش‌بینی می‌کنند؛ سپس از مجموع این برآوردها و تطبیق آنها با اطلاعات و مفروضات جمع‌آوری شده، بودجه پیشنهادی را تهیه و تنظیم می‌نمایند؛ و پس از تصویب مراجع صلاحیت‌دار، برای اجرا آماده می‌نمایند؛ آنگاه روشها و تدابیر لازم برای حسن اجرای بودجه به کار می‌رود و عمل نظارت به صورت بررسی نتیجه عملیات انجام می‌گیرد تا بدین وسیله از برخورد مسائل و بروز مشکلات جلوگیری شود. (تقی‌زاده، ۷۲:۱۳۶۹)

بودجه از چهار مرحله تشکیل می‌شود که در مجموع این چهار مرحله را دور بودجه‌ای یا سیکل بودجه نامیده‌اند. این چهار مرحله عبارتند از :

۱- تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه

۲- تصویب بودجه

۳- اجرای بودجه

۴ـ نظارت و کنترل بودجه [1]

سازمانهای بودجه‌ای (بازیگران بودجه)

نظام مالی دولت و به دنبال آن سیستم حسابداری دولتی، تحت تأثیر شبکه عظیم و پیچیده‌ای از تصمیم‌گیریهای مراجع قانونی کشور و طی گردش کار و مراحل عملیاتی گسترده قرار می‌گیرد. ذیلاً مختصری از وظایف مسؤولین و واحدهای ذیربط مطرح می‌گردد:

الف : نقش قوه مقننه در تدوین سیاستهای اقتصادی و مالی

مجلس شورای اسلامی یکی از مراجعی است که پس از قانون اساسی در تدوین سیاست عمومی اقتصادی مملکت نقش دارد. بدین ترتیب که بر اساس نظام اقتصادی و مالی تعیین شده در قانون اساسی مبادرت به تعیین خط‌مشی‌های کلی و سیاست عمومی اقتصادی می‌نماید. مثلاً در قانون اساسی فعالیتهای بخش خصوصی را مکمل فعالیتهای اقتصادی بخش دولتی و تعاونی عنوان نموده است که می‌بایست تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط آن به وسیله قانون تعیین شود.

بدین ترتیب مسائل متعددی وجود دارد که می‌باید به وسیله قانونگذار مشخص شود زیرا این مسائل در برنامه‌های اقتصادی که بوسیله دولت تعیین می‌شود نقش مهمی را ایفاء می‌نماید.(سمیعی، ۴۵۳:۱۳۶۹)

مجلس شورای اسلامی و کمسیونهای آن به ویژه کمسیون برنامه و بودجه نقش اساسی در بررسی لایحه بودجه کشور دارد و علاوه بر این کمسیون دیوان محاسبات مجلس در جهت تحقق اهداف دیوان محاسبات کشور کمکهای قابل توجهی به دیوان می‌نماید.

۱ – الف) دیوان محاسبات

دیوان محاسبات کشور نهاد نظارت کننده از طرف «ملّت» بر درآمدها و هزینه‌های دولت است. دیوان محاسبات علاوه بر کنترل هزینه‌ها، وظیفه ایجاد نظم و انضباط مالی در دستگاه‌های دولتی و آگاهی بخشیدن به مسؤولین اجرایی و مدیران دولتی در خصوص رعایت قوانین و مقررات را نیز بر

۱. در فصول بعدی به تفصیل در مورد هریک از مراحل زیر بحث می‌شود.

عهده دارد[۱] (کرباسیان، ۲۸۹:۱۳۷۸)

هدف دیوان محاسبات کشور، با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق :

الف - کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

ب - بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاستهای مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی اخذ شده از دستگاه‌های مربوطه.

ج - تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد گزارش تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای

---

۱. برای نمونه به یکی از موارد تخلف اشاره می‌کنیم:

در سال ۱۳۶۹ مدیر یکی از بیمارستان‌ها ۱،۲۴۴،۷۶۲ پوند صرف خرید و ورود ۱۱۰ دستگاه ژنراتور برق از خارج به کشور کرد، در حالی که فقط به یک دستگاه نیاز داشت. در ۷۰/۹/۵ این ژنراتورها از گمرک ترخیص شدند. در تاریخ ۷۳/۱۰/۱۴، که این تحقیق به عمل آمد معلوم شد:

- بیمارستان فقط از یک دستگاه استفاده کرده است.
- ۲۱ دستگاه را در اختیار چند بیمارستان و یک شرکت پیمان‌کار قرار داده است.
- ۵ دستگاه را به وزارت مسکن فروخته است.
- ۴ دستگاه مفقودالاثر شده‌اند.
- ۷۹ دستگاه نیز هنوز در انبار موجود بودند.

دیوان محاسبات اساس اعلام جرم خود را بر مبنای ذیل قرار داده است:

این پرداختها و خریدها خارج از اهداف اصلی بیمارستان انجام گرفته‌اند. مدیر بیمارستان نباید بودجه بیمارستان را، که باید جهت توسعه تجهیزات و معالجه بیماران به کار گرفته شود، صرف تجارت می‌کرد. پس، اتلاف عمده‌ای اموال دولتی می‌شوند. اتلاف عمدی حکم اختلاص و ارتشاء و کلاه‌برداری را دارد. دیوان حکم کرد: ۱) آنچه از بیت‌المال رفته است مدیر متخلف باید برگرداند. ۲) متخلف باید در حد قانون مجازات شود و ۳) پرونده متخلف برای تعقیب جزائی نیز به مراجع قضائی کشور ارسال گردد. (کرباسیان، ۲۹۲:۱۳۷۸)

اسلامی.

در اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی وظیفه عمده دیوان محاسبات کشور چنین بیان شده است :

«دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههائی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حسابها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

ب : نقش قوه مجریه در تنظیم خط مشی های اقتصادی

۱ـ ب) هیات دولت

دولت به عنوان مظهر قوه مجریه بر اساس سیاست عمومی اقتصادی مملکت که بوسیله مجلس شورای اسلامی تعیین شده است، می‌بایست برنامه‌های اقتصادی لازم را تهیه نماید. این برنامه به صورت برنامه‌های بلند مدت و طرحهای عمرانی چند ساله و یا به صورت برنامه‌های کوتاه مدت تهیه می‌شود. بدیهی است بودجه سالیانه دولت در برگیرنده اعتبارات جاری و عمرانی می‌باشد که پس از تهیه می‌بایست به تصویب قوه مقننه برسد.(سمیعی، ۱۳۶۹: ۴۵۴)

سیکل بودجه در ایران، مراحل فرعی و نقش آفرینان آن

مراحل	مراحل فرعی	مراجع مسؤول
مرحله اول: تهیه و تنظیم بودجه	۱ - تهیه گزارش اقتصادی (شامل کلیه امکانات سازمان اقتصادی)	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت‌دارایی، وزارت‌نفت و بانک‌مرکزی
	۲ - بررسی و تأیید گزارش اقتصادی	شورای اقتصاد و هیأت وزیران
	۳ - صدور بخشنامه بودجه	رئیس جمهور
	۴ - تهیه و ارسال دستورالعملهای تنظیم بودجه به دستگاههای اجرائی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
	۵ - تهیه و تنظیم بودجه و پیشنهاد آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	دستگاههای اجرایی
	٦ - بررسی بودجه و تشکیل جلسات رسیدگی نهایی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
	۷ - تهیه پیش‌نویس لایحه بودجه و ارائه آن به شورای اقتصاد و هیأت وزیران	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
	۸ - تأیید لایحه بودجه کل کشور	هیأت دولت
	۹ - تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی (همزمان با قرائت پیام بودجه در مجلس)	رئیس جمهور

مراحل	مراحل فرعی	مراجع مسؤول
مرحله دوم: تصویب بودجه	۱ - تصویب کلیات بودجه و ارجاع لایحه بودجه به کمسیون تلفیق اصلی	مجلس شورای اسلامی
	۲ - رسیدگی، اعمال اصلاحات، تصویب و تهیه گزارش	کمسیون برنامه و بودجه (یا کمسیون تلفیق اصلی) مجلس
	۳ - طرح و بررسی در جلسه علنی	مجلس شورای اسلامی
	۴ - رأی‌گیری نهایی و ابلاغ به رئیس جمهور (پس از تأیید شورای نگهبان)	مجلس شورای اسلامی

مرحله	فعالیت	مسئول
مرحله سوم: اجرای بودجه	۱ـ ابلاغ بودجه به دستگاههای اجرایی	رئیس جمهور
	۲ـ مبادله موافقتنامه طرح و فعالیت	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
	۳ـ تخصیص اعتبار	کمیته تخصیص اعتبار
	۴ـ انجام عملیات و پرداخت هزینه‌ها شامل مراحل زیر:	
	تشخیص	دستگاه اجرایی
	تأمین اعتبار	ذیحساب
	تعهد	دستگاه اجرایی
	تسجیل	دستگاه اجرایی
	حواله	دستگاه اجرایی
	درخواست وجه	ذیحساب
	هزینه	دستگاه اجرایی

مرحله	فعالیت	مسئول
مرحله چهارم: کنترل بودجه	۱ـ نظارت مالی	
	الف) قبل از خرج	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	ب) بعد از خرج	دیوان محاسبات کشور
	۲ـ نظارت عملیاتی	
	الف) گزارش‌گیری از دستگاه	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
	ب) بازدید از نزدیک	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
	۳ـ نظارت قانونی	
	الف) رسیدگی به تخلفات	دیوان محاسبات و قوه قضائیه
	ب) رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه	مجلس شورای اسلامی

۲ـب) شورای اقتصاد

شورای اقتصاد به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور مرکب از عده‌ای از وزیران به شرح زیر و رئیس کل بانک مرکزی ایران و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود:

۱ ـ وزیر امور اقتصادی و دارایی

۲ ـ وزیر کار و امور اجتماعی

۳ ـ وزیر جهاد کشاورزی

۴ ـ وزیر بازرگانی

۵ ـ وزیر صنایع و معادن

٦ ـ وزیر نفت

۷ ـ وزیر نیرو

یکی از معاونان رئیس جمهور و بر حسب ضرورت سایر وزیران نیز در جلسات شرکت خواهند کرد.

شورای اقتصاد وظایف زیر را عهده دار خواهد بود:

۱ ـ تعیین هدفهای کلی برنامه‌های عمرانی کشور.

۲ ـ بررسی خط‌مشی‌ها و سیاستهای اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیأت وزیران.

۳ ـ اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیأت وزیران.

۴ ـ تعیین خط مشی تنظیم بودجه کل کشور.

۵ ـ بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیأت وزیران.

٦ ـ اتخاذ تصمیم در باره مسائلی که مسؤولان دستگاههای اجرائی در زمینه اجرای طرحها و فعالیتها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌نمایند.

۷ ـ تصویب اصول و سیاستها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداریها به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۸ ـ تصویب اصول و سیاستها و ضوابط مربوط به اعطای وام و یا مشارکت دولت در سرمایه گذاری مؤسسات خصوصی از طریق بانکها و مؤسسات اعتباری تخصصی به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۹ ـ تصویب اصول و سیاستها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی که توسط کمیته‌ای

مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بانک مرکزی ایران تنظیم و پیشنهاد خواهد شد.

۱۰ - بررسی و اظهار نظر نسبت به آئین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنجساله که توسط سازمان تهیه می‌شود، جهت طرح و تصویب در هیأت‌وزیران.

۱۱ - وظایفی که در سایر قوانین به هیأت عالی برنامه محول گردیده است از تاریخ اجرای این قانون به عهده شورای اقتصاد خواهد بود.

تبصره - وظیفه دبیرخانه شورای اقتصاد را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور عهده‌دار خواهد بود.

۳ - ب) وزارت امور اقتصادی و دارائی

نخستین وظیفه وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه بودجه ، همکاری با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه است . علاوه بر این، تجهیز منابع مالی برای اجرای برنامه‌های دولت و نیز نظارت بر پرداختهای خارجی دولت (مانند سرمایه گذاری، پرداخت وام و مشارکت در خارج از کشور) و نگهداری حساب آنها نیز بر عهده این وزارتخانه محول گشته است.

وصول درآمدهای دولت از تمام منابع و نیز تمام پرداختهای آن از طریق این وزارتخانه انجام می‌یابد و به همین جهت تمام حسابهای دولت ، چه در طرف دریافتها و چه در جهت پرداختها ، در "خزانه داری کل" که جزئی از این وزارتخانه است متمرکز شده است که شرح آن در ذیل می‌آید.

همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است گزارش عملکرد بودجه کل کشور را هر سال پس از دریافت صورتحساب (عملکرد دستگاههای اجرایی و بررسی و تطبیق آنها با قوانین و مقررات جاری و تنظیم نهایی تا پایان آذرماه ارائه نماید. صورتحساب عملکرد بودجه سال ۱۳۸۰ در ذیل ملاحظه می‌شود.

وظیفه مهم دیگر وزارت امور اقتصادی و دارایی "نظارت مالی" بر بودجه - (نظارت قبل از خرج) است که در فصل مربوط به کنترل بودجه بحث خواهد شد.

گزارش صورتحساب عملکرد بودجه سال ۱۳۸۰

گزارش صورتحساب عملکرد بودجه سال ۱۳۸۰ بیستمین صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور است که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در موعد مقرر تهیه گردد.

این گزارش چهاردهمین صورتحسابی است که در اجرای قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و ایجاد خزانه معین استان و اداره تمرکز تلفیق حسابها در سازمان امور اقتصادی و دارائی استانها و انتصاب ذیحساب برای دستگاههای اجرائی عملی در جهت تمرکز زدائی صورتحساب عملکرد بودجه استان و اعتبارات ابلاغی توسط استان تنظیم و صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور تلفیق شده است.

بر اساس صورتحساب عملکرد بودجه سال ۱۳۸۰ در این سال پرداختهای خزانه با ۱۸/۹ درصد افزایش نسبت به سال قبل معادل ۱۲۸۸۵۹/۵ میلیارد ریال بود که از این رقم ۱۰۴۷۷۲/۱ میلیارد ریال صرف اعتبارات جاری دستگاههای اجرائی (با ۲۲ درصد افزایش) و مبلغ ۲۴۰۸۷/۴ میلیارد ریال صرف اعتبارات عمرانی (۷/۲ درصد افزایش) شده است که در این بخش پرداخت اعتبارات عمرانی استانها نسبت به سال قبل ۴۴/۳ درصد رشد نشان می‌دهد.

این مبالغ از محل دریافت مالیاتهای مستقیم به میزان ۲۲۹۸۶/۳ میلیارد ریال (۱۷/۳ درصد رشد) و مالیاتهای غیرمستقیم معادل ۱۵۸۱۰/۳ میلیارد ریال (با ۱۹/۲ درصد رشد) و درآمدهای نفت و گاز معادل ۷۱۹۵۷ میلیارد ریال (با ۲۱ درصد رشد) تامین و پرداخت شده است. همچنین پرداختی از محل اعتبار بند ب تبصره ۲۹ سال ۱۳۸۰ معادل ۸۵۹۲ میلیارد ریال می‌باشد. به لحاظ وضعیت ارائه حساب و عملکرد دستگاههای اجرائی در این گزارش تاکید شده است که در مجموع ۹۷/۴ درصد دستگاههای اجرائی گزارش حسابهای سال ۱۳۸۰ خود را در موعد مقرر به وزارت امور اقتصادی و دارائی ارائه کرده‌اند که این رقم در مقایسه با سال قبل از آن معادل ۹ درصد افزایش نشان می‌دهد.

به عبارت بهتر نظم و انضباط عملکرد دستگاههای اجرائی و نیز فرآیند نظارت بَر اجرای بودجه سال ۱۳۸۰ به همین نسبت تقویت شده است.

۱-۳-ب) خزانه

خزانه یا به عبارت صحیح‌تر خزانه عمومی، یک سازمان مالی بسیار وسیع و شامل مجموعه دوایر متمرکز در وزارت دارائی و ذیحسابیهای آن در ادارات دارائی شهرستانها است، که نقش و وظیفه اصلی آن دریافت و اداره کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و بنگاه‌های دولتی و کلیه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی، و بالاخره هرگونه عایدی دستگاه‌های دولتی یا وابسته به دولت ـ به استثنای وجوه متعلق به بانکهای دولتی و شرکت سهامی بیمه ایران ـ و همچنین پرداخت کلیه مخارج آنها در حدود قوانین و مقررات موجود است. چون تمام عواید و مخارج دستگاههای دولتی در چارچوب بودجه دولت پیش‌بینی می‌شود، می‌توان گفت نقش و وظیفه خزانه به تضمین اجرای قانون بودجه دولت محدود می‌گردد؛ لیکن، در واقع، تضمین اجرای قانون بودجه،

نقش و وظیفه اصلی این سازمان را تشکیل می‌دهد. به موازات آن، خزانه، نقشها و وظایف مختلف دیگری دارد، که هریک دارای اهمیت خاصی است.

خزانه‌داری کل، از طریق ذیحسابان خود: رؤسای حسابداری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، رؤسای حسابداری شهرستانها، کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و سازمانها و بنگاه‌های دولتی، اعم از مالیات، حقوق گمرکی و سود بازرگانی واردات، درآمد انحصارات و غیر آن را جمع آوری می‌کند و بطور مستقیم، کلیه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی و عواید نفت را دریافت می‌دارد و در حساب متعلق به خود در بانک مرکزی متمرکز می‌سازد.

از اصل تمرکز وجوه دولتی در خزانه، استنباط می‌شود که هیچ یک از دستگاههای دولتی یا وابسته نمی‌توانند، مگر به موجب اجازه قانونی خاص، تمام یا قسمتی از درآمدهای خود را به مصرف مخارج خود برسانند و ملزم هستند که کلیه درآمدهای خود را به خزانه تحویل دهند و برای مخارج خود از خزانه وجوه لازم را تحصیل کنند.

۴ - ب) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان دستگاه مرکزی برنامه‌ریزی کشورمان، در زمینه‌های برنامه‌ریزی، تنظیم و نظارت بر بودجه، وظایف زیر را بر عهده دارد.

۱-۱- انجام مطالعات و بررسیهای اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارشهای اقتصادی و اجتماعی

۲-۱- تهیه برنامه دراز مدت یا تبادل نظر با دستگاههای اجرائی و تسلیم آن به شورای اقتصاد

۳-۱- تهیه برنامه عمرانی پنجساله

۴-۱- پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاستهای مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد

۵-۱- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور

۶-۱- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها

۷-۱- هماهنگ نمودن روشها و برنامه‌های آماری کشور

۸-۱- ارزشیابی کارآیی و عملکرد دستگاههای اجرائی و گزارش آن به رئیس جمهور

۹-۱- بررسی گزارشها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود

حدود اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در امر رسیدگی و بررسی موارد فوق با یکدیگر متفاوت است:

الف) رسیدگی و بررسی بودجه عمومی دولت (پیشنهادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) می‌تواند به صورت جزء به جزء یاکلی باشد.
ب) رسیدگی و بررسی بودجه پیشنهادی شرکتهای دولتی (چون اصولاً توسط مجمع عمومی انجام می‌پذیرد) فقط در موارد ذیل صورت می‌گیرد:
۱ - ب) در صورتی که از بودجه عمومی استفاده نمایند
۲ - ب) در صورتی که زیان‌ده باشند و لزوماً زیان آنها از محل بودجه عمومی تأمین گردد.
۳ - ب) در صورتی‌که‌سرمایه گذاری آنها از محل‌منابع‌داخلی یا غیر از آن‌از چهارمیلیاردتجاوزنماید.
ج) بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (مانند سازمان بنادر و کشتیرانی و هلال احمر) نیز با عنایت به کمکهایی که از محل بودجه عمومی صورت می‌گیرد و همچنین به لحاظ هماهنگ کردن آنها با هدفهای دولت، به وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.(بابایی، ۱۳۷۹: ۸۰-۷۹)

۵ - ب) کمیته‌های برنامه‌ریزی استان و شهرستان

در حال حاضر تنظیم بودجه سازمانهایی که از نظام بودجه استانی پیروی می‌کنند از طریق کمیته برنامه‌ریزی استان و معمولاً در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و به ریاست استاندار صورت می‌گیرد. این کمیته بودجه‌های پیشنهادی دستگاههای محلی را مورد بررسی، تعدیل یا تأیید قرار داده، سپس به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان ارسال می‌کند تا پس از طرح در یکی از کمیته‌های چهارگانه زیر تنظیم و در لایحه بودجه کل کشور گنجانده شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان وظایف دبیرخانه کمیته را بر عهده دارد.
۱ - ستاد هماهنگی درآمدهای کشور
۲ - ستاد بودجه‌ریزی امور اجتماعی
۳ - ستاد بودجه‌ریزی امور تولیدی
۴ - ستاد بودجه‌ریزی امور زیربنائی
کمیته برنامه‌ریزی استان با ترکیب ذیل به ریاست استاندار هر استان تشکیل می‌شود:
۱ - استاندار
۲ - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان که دبیر کمیته نیز می‌باشد
۳ - مدیرکل صنایع و معادن
۵ - مدیرکل امور اقتصادی و دارایی

۶ - مدیرکل جهاد کشاورزی
۷ - مدیران عامل سازمان آب منطقه‌ای و برق منطقه‌ای
۸ - مدیرکل راه و ترابری
۹ - مدیرکل آموزش و پرورش
۱۰ - رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی استان
۱۲ - مدیرکل مسکن و شهرسازی
۱۳ - مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۴ - مدیرکل کار و امور اجتماعی
۱۵ - یک نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاهها و یا کارشناسان برنامه‌ریزی استان.

استانداران موظف‌اند برنامه و گزارش کار کمیته مذکور را به اطلاع نمایندگان استان برسانند.
علاوه بر کمیته برنامه‌ریزی استان، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان نیز در این زمینه بی‌نقش نیست.

«کمیته برنامه‌ریزی شهرستان متشکل است از فرماندار شهرستان، (ریاست کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای اداراتی که مدیران کل آنها عضو کمیته برنامه‌ریزی استان هستند. نمایندگان دستگاههای ذیربط غیرعضو با دعوت دبیر کمیته و با حق رأی به هنگام بحث در موضوع مرتبط عضو کمیته برنامه‌ریزی استان خواهند بود.»[1]

۶-ب) دستگاههای اجرایی

منظور از دستگاههای اجرایی سازمانهایی است که وظایف دولت را انجام می‌دهند. برآوردهای بودجه نتیجه تصمیمات متعددی است که در سطوح مختلف سلسله مراتب اداری دستگاه‌های اجرایی اتخاذ می‌شود و لایحه بودجه تنظیمی توسط دولت بیشتر مبتنی بر اطلاعاتی است که از سلسله مراتب مادون واصل می‌شود. چه بسا پیشنهادهای بودجه دستگاههای اجرایی با اندک تغییری پس از طی سلسله مراتب اداری به مجلس قانونگذاری تقدیم گردد و با تغییرات جزئی از طرف مجلس به تصویب برسد.

ج) نظارت قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور از جمله سازمانهای نظارتی فعال در کشور است که بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است. این

---

۱. تبصره ۲۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۶

سازمان بر عملکرد مالی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی نظارت دارد و با متخلفان دولتی برخورد قانونی می‌نماید. سازمان بازرسی اخیراً اقدام به تأسیس معاونت اقتصادی نموده است که به بازرسی دستگاه‌های دولتی جهت کشف تخلفات و بی‌انضباطی‌های مالی توجه دارد. (کرباسیان، ۲۹۴:۱۳۷۸)

برای این سازمان دو نوع بازرسی پیش‌بینی شده است: (میرحسینی، ۳۴:۱۳۷۷)

الف) بازرسی مستمر بر اساس برنامه منظم در تمام دستگاه‌هایی که از بودجه دولت به نحوی تغذیه می‌کنند.

ب) بازرسی فوق‌العاده و خارج از برنامه بر اساس اخبار و گزارشات و شکایتهای واصله از سوء جریانات اعلام شده و تخلفات مدیران.

پس از بازرسی و کشف تخلف، سازمان بازرسی یافته‌های خود را در اختیار دادگستری قرار می‌دهد تا متخلفین مورد پیگرد قانونی قرار گیرند.

توجه سازمان بازرسی کل کشور عمدتاً به موارد زیر معطوف است:

۱) کشف موارد عدم رعایت انضباط مالی در دستگاه‌های دولتی، مانند رشوه دادن و گرفتن رشوه، کمسیون و هدایا، مسافرت‌های خارجی مدیران، ریخت و پاشهای مدیران شرکت‌ها و برگزاری سمینارهای غیرضروری.

۲) عدم واریز درآمدها به حساب خزانه دولت

۳) به کارگیری نیروهای بازنشسته و بازخریدی علیرغم ممنوعیت قانونی

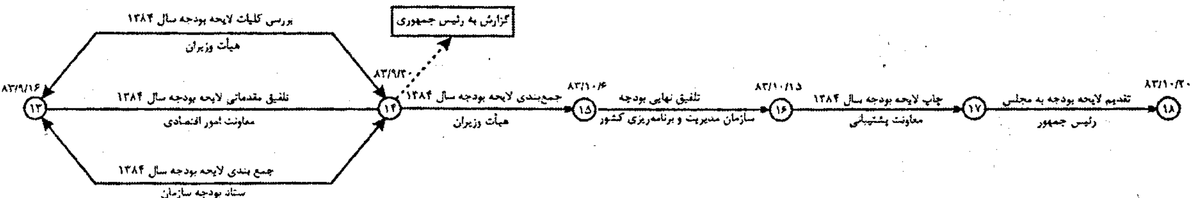
۴) پرداخت حق مأموریت‌های بی‌مورد

هدف سازمان بازرسی کل کشور این است که از هزینه کردن بودجه عمومی کشور در موارد غیرقانونی و غیرضروری جلوگیری شود (کرباسیان، ۲۹۵:۱۳۷۸)

واژه‌ها و مفاهیم مهم

سیکل بودجه	سازمانهای بودجه‌ای
پیشنهاد بودجه	خزانه
تصویب بودجه	مراحل فرعی بودجه
اجرای بودجه	بازیگران بودجه‌ای
کنترل بودجه	

برنامه زمان‌بندی تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور



فصل پنجم

تنظیم و پیشنهاد بودجه

مرحله تهیه و تنظیم بودجه که فنی‌ترین قسمت از فرآیند بودجه را تشکیل می‌دهد شامل کلیه عملیات مربوط به تهیه، ارزیابی و طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای و پیشنهاد آن با رعایت قوانین و مقررات مربوط می‌باشد.

در کلیه کشورهای دنیا قوه مجریه مسؤول تهیه و پیشنهاد بودجه است و صلاحیت انجام این وظیفه منحصراً با قوه مجریه و دستگاه اداری است. در بعضی از کشورها این اصل در قوانین و مقررات بخصوص در قانون اساسی ذکر شده و در بعضی دیگر رسم و رویه چنین است. در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به این نکته اشاره شده است:

«بودجه سالانه کشور ... از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.»

در اینکه تنها حکومت است که باید این سند را تهیه و تقدیم پارلمان کند، کلیه صاحبنظران حقوقی اتفاق نظر دارند و در وجاهت این نظر به دو دسته استدلال متمسک می‌شوند:

۱ ـ از لحاظ سیاسی

۲ ـ از لحاظ فنی (قاضی، ۵۱۷:۱۳۷۰)

از حیث سیاسی، بودجه مهم‌ترین و والاترین ابزار اجرای سیاست توزیع درآمدهای ملی و انعکاس رقمی فعالیتهای دولت است و لذا بر قوه مجریه است که فعالیتهای مالی خود را رهبری کند. به ویژه اگر کشوری دارای برنامه‌ریزی اقتصادی میان‌مدت و بلندمدت باشد، این استدلال برجسته‌تر به نظر می‌آید.

از حیث فنی، پیچیدگی مسائل بودجه‌ای تا بدان پایه است که جز دستگاه‌های اداری و سیاسی و فنی قوه مجریه، مقام دیگری نمی‌تواند بدون کار گروهی به گرد آوردن اطلاعات لازم بپردازد؛

هماهنگی‌های مورد نیاز را بین فصول و مواد آن برقرار کند، اولویتها را تشخیص دهد و آنان را بر حسب اهمیت طبقه‌بندی نماید. لذا، در غالب کشورها فقط به مشورت با اعضای صاحبنظر قوه مقننه، بسنده می‌شود و نمایندگان مجالس قانونگذاری، از حق پیشنهاد در زمینه بودجه محرومند. از این رو قدرت پارلمان به اصلاح لایحه تنظیم شده از سوی قوه مجریه، آن هم با شرایط و آئین ویژه‌ای - متفاوت از سایر لوایح قانونی - منحصر است.

در ممالکی که نظام برنامه‌ریزی برقرار است، غالباً دفاتر مرکزی بودجه در کنار سازمان مسؤول برنامه‌ریزی یا در بطن سازمانی آن، به این مهم می‌پردازند.

کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانها و دستگاه‌های عمومی و نیمه دولتی، در تهیه بودجه خویش همکاری و مشارکت می‌کنند و دستگاه مسؤول بودجه با بحث و مذاکره و کم و زیاد کردن پیشنهادهای هزینه و ایجاد هماهنگی، به تهیه سند نهائی بودجه می‌پردازد تا آن را برای قطعی ساختن به شورای وزیران یا هیأت دولت تقدیم دارد. هیأت دولت به عنوان بالاترین مقام مسؤول، به بررسی نهائی دست می‌زند و پس از آخرین تصحیحات اقلام اعتباری، ضمن مشورت با وزیران و مقامات عالیرتبه دستگاه‌ها، آن را به تصویب می‌رساند و سپس در قالب و شکل ویژه‌ای به پارلمان تقدیم می‌کند.(قاضی، ۱۳۷۰: ۵۱۸)

اقداماتی که در ایران در مرحله تهیه و تنظیم بودجه به عمل می‌آید به ترتیب ذکر می‌گردد:

پیش‌بینی مقدماتی بودجه

به منظور تهیه آمار و اطلاعات مالی و اقتصادی مورد نیاز برای تنظیم بودجه عمومی، اولین حرکت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور معمولاً قبل از صدور بخشنامه توسط واحدی به نام «دفتر اقتصاد کلان» در زمینه درآمدهای سال بعد آغاز می‌شود. وظیفه این دفتر تخمین درآمدهای دولت است که بر اساس عملکرد سنوات قبل صورت می‌گیرد. این برآورد با همکاری بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارائی و وزارت نفت انجام می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارائی در تخمین درآمدها نقش عمده‌ای به عهده دارد؛ زیرا عدم تحقق درآمدها مشکلات عدیده دیگری را در اعطای اعتبارات مصوب برایش ایجاد می‌نماید، لیکن هزینه‌ها با توجه به تخمین درآمدها بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تأیید شورای اقتصاد و هیأت وزیران تعیین می‌گردد. پس از پیش‌بینی درآمدها در سطح کلان، طراح اقتصادی، بر اساس هدفهای برنامه‌های میان مدت

(در کشور ما برنامه پنجساله توسعه) نسبت به تخصیص منابع درآمدی در قالب فصل بر حسب اعتبارات جاری و عمرانی اقدام می‌نماید.(فرزیب، ۱۳۷۵: ۸۰-۷۸)

تهیه گزارش اقتصادی سالانه

هر سال پیش از آغاز تهیه و تنظیم بودجه سال بعد، دولت باید سیاستهای کلی اقتصادی و مالی و نیز پیش‌بینی کلی دریافتها و پرداختهای خود را با توجه به هدفها و سیاستهای برنامه برای سال بعد مشخص و معین می‌سازد تا بودجه سال بعد بر آن اساس تنظیم شود.(اتحاد، ۱۳۵۴: ۲۷)

گزارش اقتصادی که حاوی پیش‌بینی‌های کلی تعادلهای اساسی اقتصاد در سال آیندهْ است، همه ساله توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تنظیم می‌شود. قسمت عمده این گزارش ناظربه‌وضع مالی وبرنامه‌های دولت درسال آینده است و طی آن نیازهاو منابع‌به‌طور مقدماتی برآورد می‌شود و جهت‌گیری‌های اساسی بخشهای مختلف معین می‌گردد.(صراف، ۱۳۵۶: ۵۶)

این گزارش اقتصادی با محتوایی که اشاره شد، معمولاً قبل از شهریور ماه تهیه می‌شود و جهت بررسی به شورای اقتصاد عرضه می‌شود. شورا بر اساس پیش‌بینی مقدماتی بودجه و گزارش اقتصادی، سیاستهای بودجه‌ای سال آینده را تعیین می‌کند.

بخشنامه بودجه

بر اساس خط‌مشی‌های اساسی مصوب شورای اقتصاد، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، پیش‌نویس بخشنامه بودجه را تهیه و به شورای مذکور ارائه می‌دهد. شورای اقتصاد با بحث و تبادل نظر در زمینه خط‌مشی‌ها، بخشنامه پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مورد بررسی قرار می‌دهد.

بخشنامه بودجه که حاوی سیاستها و خط‌مشی‌های راهنما در تهیه و تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرائی می‌باشد، پس از تصویب توسط شورای اقتصاد با امضاء رئیس جمهور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌گردد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بخشنامه را جهت تهیه بودجه پیشنهادی به کلیه دستگاه‌های اجرائی منعکس می‌نماید.

بخشنامه بودجه، پیام آور سیاستهای کلی دولتی به صورت کلان (بخشی ـ منطقه‌ای) و تصویر کننده عملکرد کلان بخشهای مختلف اقتصادی ـ اجتماعی و در نهایت بیانگر اوضاع مالی دولت، تعیین کننده سقف کلان بودجه عمومی دولت به تفکیک جاری و عمرانی و همچنین بیان کننده اوضاع

اقتصادی و سیاستهای اتخاذ شده در جهت رفع موانع و مشکلات توسعه اقتصادی به منظور دستیابی به هدفهای برنامه‌های مصوب میان مدت توسعه اقتصادی است.(علوی طبری، ۱۳۷۴:۱۶۴)

به لحاظ محدود بودن منابع مالی دولت و به منظور اینکه دستگاه‌های اجرایی با توجه به تنوع اهداف و هزینه‌های مورد نظرشان در تهیه و تنظیم بودجه با مشکل روبرو نشوند، در بخشنامه بودجه تصاویری در سطح کلان بخشهای مختلف اقتصادی ـ اجتماعی در چارچوب اعتبارات جاری و عمرانی ـ و در بعضی موارد در سطح منطقه‌ای ارائه می‌گردد تا ارتباطات لازم میان بخشی و همچنین رشد صحیح و متوازن بخشهای مختلف رعایت گردد. بطور کلی، مفاد بخشنامه بودجه آنگونه است که هدایتگر دستگاه‌های دولتی، در تهیه و تنظیم بودجه و در راستای اهداف و برنامه‌های مصوب میان‌مدت توسعه اقتصادی می‌باشد.

برای اینکه بتوان پیشنهادهای بودجه توسط دستگاه‌های اجرائی را، جمع آوری، تجزیه و تحلیل و مورد بررسی و تلفیق نهائی قرار داد، همراه بخشنامه بودجه، دستورالعملهایی که منضم به فرمهای خاصی در جهت اخذ اطلاعات مالی و عملیاتی است، در قالب مقرراتی که به ضوابط مالی ناظر به تهیه و تنظیم بودجه مشهور است در دو جلد، یکی برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نهادهای انقلابی و دستگاه‌هائی که دارای برنامه و مواد هزینه هستند و دیگری برای شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و کلیه دستگاه‌های اجرائی که به طریق بازرگانی اداره می‌شوند، ارسال می‌شود.(همان)

برای نمونه پیوستهای بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۴ عبارتند از :

الف) ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور

ب) سقف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل درآمد عمومی بر حسب امور و فصل به تفکیک ملی و استانی

پ) برنامه زمانبندی تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور

ت) دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی

ث) دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شرکتهای دولتی

ج) دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه استانی (منابع ـ مصارف)

چ) طبقه‌بندی عملیاتی دولت

همانطور که مشاهده می‌شود علاوه بر دستورالعملها و فرمهای مربوط نکات مهم و ضوابط عمده‌ای که با توجه به اهداف و سیاستهای کلی برنامه توسعه، به منظور ایجاد وحدت رویه و برقراری هماهنگی بین کلیه دستگاه‌های اجرائی در هنگام تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه بایستی رعایت گردیده و مورد عمل واقع شود، تحت عنوان ضوابط مالی ناظر بر تهیه بودجه آماده و ابلاغ می‌گردد. ضوابط مورد نظر معمولاً بنا به پیشنهاد مدیریتهای بخشی و به منظور اجرای قوانین و مقرراتی که بایستی در سال اجرای بودجه مورد عمل واقع شود و دستگاه‌های اجرائی ملزم به پیش‌بینی بار مالی مورد نیاز آن می‌باشند، انجام می‌گیرد. این ضوابط که جزء پیوستهای بخشنامه بودجه می‌باشد می‌بایستی در ستاد برنامه و بودجه جمع‌بندی شده و آنگاه همراه با سایر پیوستهای بخشنامه بودجه جهت تصویب شورای اقتصاد آماده گردد.

تهیه و تنظیم بودجه در دستگاه‌ها

با ارسال بخشنامه بودجه و فرمها و دستورالعملهای مربوطه، کار بودجه‌نویسی در دستگاه‌های اجرائی با توجه به مفاد بخشنامه آغاز می‌شود. دستگاه‌هائی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، بایستی پیش‌بینی نیازهای اعتباری خود را برای سال بعد با توجه به برنامه‌ها و سیاستهای تعیین شده و در قالب ارقام به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال نمایند. دستگاههایی که امکان کسب درآمد دارند پیش‌بینی درآمد خود را نیز برای سال بعد ارائه می‌کنند.

با توجه به اینکه دستگاه‌های اجرائی بایستی در مهلت تعیین شده در بخشنامه، بودجه پیشنهادی خود را تنظیم و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تسلیم نمایند، لذا برای اینکه فرصت کافی برای پیش‌بینی و برآورد و ارسال بودجه داشته باشند، لازم است تاریخ شروع اقدامات مربوط به تهیه بودجه به‌گونه‌ای محاسبه گردد تا تهیه بودجه از دقت کافی برخوردار گردد. از این رو دستگاه‌های اجرائی باید قبل از دریافت بخشنامه، اطلاعات لازم را گردآوری کنند تا به راحتی بتوانند با توجه به سیاستها و اولویتهای مندرج در آن، بودجه پیشنهادی خود را در فرمهای مربوط تنظیم نمایند.

تنظیم برنامه‌ها و مقررات، دستورها و بالاخره اجازه خرج از رأس سلسله مراتب به قاعده آن جاری می‌گردد. برآوردهای هزینه و گزارشهای بودجه‌ای نیز از قاعده سلسله مراتب به رأس آن جریان می‌یابد.

برآوردها در هر پایه از سلسله مراتب ضمن حرکت صعودی خود در داخل ترکیب سازمان مورد تجدید نظر و اصلاح قرار می‌گیرند و با هم ترکیب می‌شوند. زمانی که این برآوردها به عالی‌ترین سطح اجرائی می‌رسد در حقیقت اساس پیشنهادهای بودجه‌ای را تشکیل می‌دهند.(کپ، ۲۵:۱۹۵۶) **بدین ترتیب درخواست بودجه باید از کوچک‌ترین « واحد خدمت » آغاز شود و در هریک از سطوح مختلف مدیریت از طرفی درخواست‌های بودجه واحدهای پایین‌تر مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرارگرفته و از سوئی دیگر بودجه‌های بررسی و تجدید نظر شده به سطح بالاتر پیشنهاد و از آن دفاع می‌شود.**(اقتداری، ۱۶۶:۱۳۴۷-۱۶۵)

با توجه به اینکه بودجه هر سازمان بیانگر اهداف و سیاستهای آن سازمان می‌باشد و وظیفه نیل به اهداف و سیاستهای هر دستگاه بر عهده مدیر عالی آن دستگاه است، لذا بودجه پیشنهادی باید به امضاء بالاترین مقام اجرائی دستگاه برسد.(صالحی، ۱۴۱:۱۳۷۴)

پس از امضاء رئیس دستگاه اجرائی، بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها، حسب مورد به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مرکز ارسال و پس از انجام هماهنگی‌های لازم توسط دفاتر بخشی، برای بررسیهای قانونی و منظور نمودن در لایحه بودجه آماده می‌گردد.

تهیه و تنظیم بودجه در ایران بر حسب تابعیت دستگاه اجرائی از نظام بودجه ملی یا نظام بودجه استانی در دو سطح ملی و استانی صورت می‌گیرد. تنظیم بودجه‌های ملی به عهده ستاد بودجه هر وزارتخانه و متشکل از کارشناسان و متخصصان بودجه با انتخاب بالاترین مقام وزارتخانه و نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. مهم‌ترین وظایف این ستاد را می‌توان در طرح و تنظیم نیازها و بررسی و تعدیل و تأیید بودجه‌های واحدهای تابعه وزارتخانه و احتمالاً شرکتهای دولتی تحت پوشش خلاصه کرد.

تنظیم بودجه استانی از طریق کمیته برنامه‌ریزی استان و معمولاً در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و به ریاست استاندار صورت می‌گیرد. این کمیته بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌های محلی را مورد بررسی، تعدیل یا تأیید قرار داده ، سپس به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان ارسال می‌کند تا پس از طرح در یکی از کمیته‌های چهارگانه فوق، تنظیم و در لایحه بودجه کل کشور گنجانده شود.(صالحی، ۶۱:۱۳۷۴)

سازمان برنامه و بودجه

بخشنامه بودجه و دستورالعمل

هیأت دولت

بخشنامه و دستورالعمل

وزارت آموزش و پروش

بخشنامه بودجه و دستورالعمل و فرمها

درخواست بودجه وزارتخانه

ستادبودجه و برنامه‌ریزی

بخشنامه بودجه و دستورالعمل وفرمها

کمیته برنامه‌ریزی استان

سازمان برنامه و بودجه استان

درخواست بودجه اداره کل

اداره کل آموزش و پرورش استان

درخواست بودجه

واحدهای اجرایی تابعه

معاونتها

کارشناسان بودجه در واحدهای اجرایی

درخواست بودجه

دفتر بودجه

درخواست بودجه وزارتخانه



بررسی بودجه

بدیهی است کلیه دستگاه‌هایی که تقاضای اعتبار می‌کنند، دلایل محکمی نیز برای درخواستهای خود دارند. اما هریک از دستگاه‌ها بندرت امکانات و بنیه مالی دولت را در نظر می‌گیرند و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با سیل تقاضاهائی مواجه است که بایستی آنها را تعدیل، کاهش یا افزایش دهد.

در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، درخواست بودجه‌های ملی هر وزارتخانه حسب مورد در یکی از کمیته‌های چهارگانه زیر طرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد:

۱ - ستاد هماهنگی درآمدهای کشور

۲ - ستاد بودجه‌ریزی امور اجتماعی

۳ - ستاد بودجه‌ریزی امور تولیدی

۴ - ستاد بودجه‌ریزی امور زیربنائی

در این بررسی با توجه به عواملی چون تعداد پرسنل، مساحت و تعداد ساختمانهای اداری، تعداد وسایل نقلیه و دیگر امکانات و تجهیزات، بودجه جاری دستگاه تعیین می‌گردد.

بودجه عمرانی دستگاههای اجرایی نیز با توجه به نیاز مالی طرح‌هایی که از قبل آغاز شده و طرح‌هایی که قرار است در سال بعد آغاز شود تعیین می‌گردد.

در تعیین بودجه جاری و عمرانی، قدرت سیاسی و قدرت چانه‌زنی دستگاه اجرایی عامل تعیین کننده‌ای است.

در جریان بودجه دو نوع بررسی مورد توجه است : بررسی برنامه‌ها و بهبود مدیریت (اتحاد، ۳۵-۳۶:۱۳۵۴)

۱ - بررسی برنامه‌ها

برنامه‌ها و عملیات دستگاه‌ها باید در سطوح بالاتر مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرند و هماهنگ شوند. پرسش اساسی در این شکل از بررسی این است که اهمیت یک برنامه در مقایسه با سایر برنامه‌ها چیست و برنامه پیشنهاد شده چه نتایجی در بر دارد و چه درآمدها و منابعی برای تأمین هزینه‌های برنامه‌ها وجود دارند؟

بررسی برنامه‌ها در این سطح، دستگاه را وادار می‌سازد که در جهت هدفهای کلی دولت از نظرها و عقاید وسیع‌تر و همه جانبه‌تری تبعیت کند.

۲ - بهبود مدیریت

در برابر نیازهای بی‌پایانی که در بودجه‌های پیشنهادی به دولت عرضه می‌شوند، میزان هزینه‌ای که برای تأمین آنها لازم است، پیوسته محدود است. بنابراین هر کارشناس بودجه احساس می‌کند که باید صرفه‌جوئی کند و تا حد امکان هزینه‌ها را کاهش دهد.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باید پیوسته دستگاه‌ها را وادار سازد که برنامه‌های پیشنهادی را با هزینه کمتری انجام دهند.

اگر از دیدگاه مدیریت به این دو نوع بررسی نظر افکنیم می‌توان گفت بررسی برنامه‌ها بر بعد اثربخشی پیشنهادهای بودجه توجه دارد و بهبود مدیریت بر بعدکارآیی آن. اولی بدنبال این است که چرا باید چنین برنامه‌ای اجرا شود و آیا نمی‌توان از اجرای آن صرف نظرکرد و دومی به چگونه اجرا کردن برنامه تأکید داردکه آیا می‌توان برنامه را با صرف حداقل هزینه و اعتبار به اجرا درآورد. با توجه به این دو عامل در مرحله بررسی بودجه ممکن است بودجه برخی برنامه‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به کلی رد شود. مثلاً ممکن است بودجه درخواستی وزارت کشاورزی برای ساخت ورزشگاه توجیه نداشته باشد و حذف شود (بررسی برنامه) و یا ممکن است نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بر این باشدکه ساخت چنین ورزشگاهی به جای مثلاً چهارصد میلیون تومان پیشنهادی وزارت کشاورزی در صورت صرفه‌جوئی با سیصد میلیون تومان قابل اجرا باشد (بهبود مدیریت)

ارائه بودجه به شورای اقتصاد

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پس از بررسی بودجه دستگاههای اجرایی نتیجه کار را به شورای اقتصاد ارائه می‌دهد. در این مرحله، شورای اقتصاد نظرات اصلاحی خود را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام می‌نماید.

تهیه لایحه بودجه و ارسال آن به هیئت دولت

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر اساس مصوبات شورای اقتصاد لایحه بودجه کل کشور را تدوین می‌نماید و آن را جهت تصویب به دولت ارائه می‌دهد. هیئت دولت به نوبه خود در مفاد لایحه بودجه اصلاحاتی را به عمل می‌آورد.

لایحه بودجه

پس از تصویب لایحه بودجه در هیئت وزیران، لایحه بودجه کل کشور همراه با گزارش اقتصادی، توسط رئیس جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. لایحه تقدیمی به مجلس از سه بخش تشکیل می‌شود:

۱ - پیام بودجه

۲ - متن لایحه بودجه [1]

---

۱. متن لایحه شامل یک ماده واحده و تبصره‌هاست. ماده واحده بودجه در لایحه سال ۱۳۸۰ به شرح زیر است:

بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور ازحیث درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار بالغ بر چهار صد و چهل و نه هزار و چهارصد و پنج میلیارد و یکصد و دو میلیون و هفتصد و سه هزار (۴۴۹,۴۰۵,۱۰۲,۷۰۳,۰۰۰) ریال و از حیث هزینه‌ها و سایر پرداختها بالغ بر چهار صد و چهل و نه هزار و چهارصد و پنج میلیارد و یکصد و دو میلیون و هفتصد و سه هزار (۴۴۹,۴۰۵,۱۰۲,۷۰۳,۰۰۰)ریال به شرح زیر است:

الف - بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار از حیث هزینه‌ها و سایر پرداختها بالغ بر یکصد و پنجاه و نه هزار و سیصد و سی و یک میلیارد و پانصد و بیست و هشت میلیون و ششصد و سی و شش هزار (۱۵۹,۳۳۱,۵۲۸,۶۳۶,۰۰۰) ریال شامل:

۱ - درآمد عمومی و سایر منابع تامین اعتبار مبلغ یکصد و سی و شش هزار و ششصد و چهارده میلیارد و هشتصد و شصت و هفت میلیون و بیست و سه هزار (۱۳۶,۶۱۴,۸۶۷,۰۲۳,۰۰۰) ریال و هزینه‌ها و سایر پرداختها از آن محل مبلغ یکصد و سی و شش هزار و ششصد و چهارده میلیارد و هشتصد و شصت و هفت میلیون و بیست و سه هزار (۱۳۶,۶۱۴,۸۶۷,۰۲۳,۰۰۰)ریال.

۲ - درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی مبلغ بیست و دو هزار و هفتصد و شانزده میلیارد و ششصد و شصت و یک میلیون و ششصد و سیزده هزار (۲۲,۷۱۶,۶۶۱,۶۱۳,۰۰۰) ریال و هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها زآن محل مبلغ ریال بیست و دو هزار و هفتصد و شانزده میلیارد و ششصد و شصت و یک میلیون و ششصد و سیزده هزار (۲۲,۷۱۶,۶۶۱,۶۱۳,۰۰۰)

ب - بودجه شرکتهای دولتی و بانکها وموسسات انتفاعی وابسته به دولت از لحاظ درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار بالغ بر دویست و نود و هشت هزار و هفتصد و سی و هفت میلیارد و ششصد و پانزده میلیون و هفتصد و نود و پنج هزار (۲۹۸,۷۳۷,۶۱۵,۷۹۵,۰۰۰) ریال و از حیث هزینه‌ها و سایر پرداختها مبلغ دویست و نود و هشت هزار و هفتصد و سی و هفت میلیارد و ششصد و پانزده میلیون و هفتصد و نود و پنج هزار (۲۹۸,۷۳۷,۶۱۵,۷۹۵,۰۰۰) ریال.

به دولت اجازه داده می‌شود درآمدها و سای منابع تامین اعتبار در قسمت سوم این قانون را بارعایت قوانین و مقررات مربوط به سال ۱۳۸۰ وصول و هزینه‌های وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و همچنین کمکها و سایر اعتباراتی راکه در جداول قسمت چهارم و پیوست شماره (۱) و پیوست شماره ۲) این قانون منظور شده است درحدود وصولی درآمدها وسایر منابع تامین اعتبار درسال ۱۳۸۰ با رعایت قوانین و مقررات مربوطه و براساس شرح عملیات و فعالیتهای موافقتنامه‌های متبادله و تبصهر های این قانون

۳ - پیوستهای بودجه

به عبارت دیگر، لایحه بودجه برای بررسی و رأی قانونگذار مرکب از سه قسمت مقدمه، متن و اسناد ضمیمه است و به ترتیب به ذکر علل و اسباب، عناوین و ارقام، اسناد و امور فوق‌العاده اختصاص دارد.(شبیری‌نژاد، ۸۱:۱۳۷۵)

پیام بودجه

رئیس قوه مجریه، هنگام ارائه بودجه به مجلس، پیام بودجه را شفاهاً به آگاهی اعضای مجلس می‌رساند. این پیام وسیله مهمی برای انتقال مسائلی است که در اجرای برنامه بودجه پیش خواهد آمد. هدف پیام بودجه توجیه شکل بودجه، و روشن کردن نکات برجسته بودجه است. این پیام نکات عمده سیاست مالی پیشنهادی و شرایط اساسی برآوردها را مطرح می‌کند. **تغییرات پیشنهادی در خدمات عمومی، تغییرات مهم در اهداف برنامه‌ها، هزینه‌ها و درآمدها، و تمایلات مالی دولت در این پیام** تشریح می‌شود. پیام بودجه همچنین خلاصه‌ای از عملیات سال مالی گذشته و سال جاری، تحلیلی از موقعیت مالی در زمان حاضر، و تبیین اقلام اصلی بودجه و اصول کلی ناظر بر تنظیم بودجه سال آینده مملکت[1] را در بر دارد.(فیضی، ۲۵۸:۱۳۷۲) با تسلیم لایحه بودجه به مجلس و قرائت پیام بودجه

براساس تخصیص اعتبار به استثنای مناطق توسعه نیافته و بخشکشاورزی که صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی میشود تعهد و پرداخت نماید وصولی درآمدها و پرداخت هزینههای شرکتهای دولتی و بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت به استثنای هزینه‌های سرمایه ای که منابع ان ار محل درآمد عمومی اعتبارات طرحهای عمرانی تامین می‌شود و مشمول مقررات عمومی مالی و معاملاتی دولت می‌باشد بر طبق اساسنامه‌ها و سایر قوانین و مقررات ناظر بر شرکتها و بانکها و موسسات انتفاعی مذکور مجاز خواهد بود.

۱ . برای مثال برخی از اصول کلی ناظر بر تنظیم بودجه سال ۱۳۸۰ که به هنگام تقدیم لایحه بودجه توسط رئیس جمهور در صحن علنی مجلس قرائت شد، عبارتند از:

- فراهم کردن زمینه‌های مناسب برای تشکیل سرمایه در جهت رشد تولید و ایجاد اشتغال و حمایت از سرمایه گذاری و کارآفرینی به منظور به هدفهای برنامه سوم توسعه.

- مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم درآمد جامه از طریق کنترل کسری بودجه، عدم استقراض از نظام بانکی و محدود کردن افزایش قیمت کالاها و خدمات دولتی مگر در شرایط استثنایی .

توسط رئیس قوه مجریه، نخستین مرحله از سیکل بودجه پایان می‌یابد.

لایحه بودجه کل کشور معمولاً از قسمتهای زیر تشکیل می‌شود:

۱ - ماده واحده و تبصره‌ها

۲ - خلاصه بودجه دولت

۳ - درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بر حسب بخش، بند و اجزای آن

۴ - اعتبارات دستگاه‌ها و ردیفها بر حسب برنامه و فصول هزینه

۵ - اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرائی محلی در استانها

٦ - توزیع اعتبارات عمرانی استانها

۷ - اعتبارات بر حسب امور، فصل و برنامه

۸ - بودجه شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

۹ - بودجه ارزی

تهیه و تنظیم بودجه در شرکتهای دولتی

بودجه‌ریزی شرکتهای دولتی همانند شرکتهای خصوصی بوده و تمام ضوابط و معیارهایی که در بودجه‌ریزی شرکتهای خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرد در یک شرکت دولتی نیز مورد توجه و عمل قرار می‌گیرد. منتهی چون دولتی هستند مانند سایر دستگاههای اجرایی بایستی در چارچوب اهداف کلان و ضوابط و خط‌مشی‌های اعلام شده بودجه خود را تهیه و تنظیم کنند.

با اینکه بودجه شرکتهای دولتی به تعبیر ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳٦٦ یکی از سه قسمت تشکیل دهنده بودجه کل کشور می‌باشد ولی در مراحل مختلف بودجه‌ریزی فرقهای عمده‌ای با دیگر قسمتهای تشکیل دهنده بودجه کل کشور دارد و به همین دلیل دستورالعمل

- رعایت عدم تمرکز دربودجه‌های استانی در قالب نظام درآمد هزینه استان موضوع فصل هشتم قانون برنامه سوم.

- اجرای مفاد ماده ۱۰ قانون برنامه سوم توسعه در مورد واگذاری مؤسسات اقتصادی به بخش‌های تعاونی و خصوصی.

- حرکت به سمت تحقق عدالت اجتماعی و صیانت نیروی انسانی و مبارزه با جلوه‌های خشن فقر

- ایجاد اشتغال و کاهش نرخ بیکاری

-.....

تهیه و تنظیم بودجه سالیانه ذر دو بخش جداگانه وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهیه و به دستگاههای اجرایی ابلاغ می‌شود که یک بخش آن مربوط به دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شرکتهای دولتی می‌باشد. همانگونه که ذکر شد به همراه بخشنامه بودجه کل کشور دستورالعمل نحوه تهیه و تنظیم بودجه شرکتهای دولتی به دستگاههای اجرایی ابلاغ می‌گردد و ضرورت دارد کلیه شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بودجه پیشنهادی خود را در قالب مندرجات دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه جاری و عمرانی (سرمایه گذاری ثابت) شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت تنظیم و پس از تصویب توسط مجامع عمومی یا شوراهای عالی در چارچوب فرم صورتجلسه استاندارد بودجه سالانه و پیوست آن به سازمان برنامه و بودجه ارائه نمایند.(انصاری، ۱۳۷۸: ۱۳۹)

صورتجلسه تنظیم شده معمولاً مشتمل بر موارد زیر است:

۱ - خلاصه حسابهای جاری و سرمایه‌ای

۲ - پیش‌بینی منابع و مصارف ارزی

۳ - تعداد کارکنان

۴ - تکمیل فرم سرمایه گذاری به تفکیک منابع

۵ - امضای اعضای مجمع عمومی یا شورای عالی

٦ - سایر اطلاعاتی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درخواست نموده است.(بابایی، ۱۳۷۹: ۷۰)

واژه‌ها و مفاهیم مهم

پیش‌بینی مقدماتی بودجه

بخشنامه بودجه

نظام بودجه ملی

نظام بودجه استانی

بررسی بودجه

لایحه بودجه

پیام بودجه

ضوابط مالی تنظیم بودجه

ضمیمه ۱-۵:

بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۴

مقدمه:

به خواست خداوند متعال، همزمان با تصویب و ابلاغ قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور ابلاغ می‌گردد.

تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کشور با پشتوانه عملکردها و دستاوردهای برنامه سوم و همچنین با توجه به افق‌های برخاسته از چشم انداز ۲۰ ساله و برنامه چهارم کشور انجام می‌پذیرد. لذا ضروری است تمامی دستگاههای اجرایی در پیشنهاد بودجه سال ۱۳۸۴ خود اهداف و سیاستهای تاکید شده در چشم انداز، سیاستهای کلی و مواد قانون برنامه چهارم را مد نظر قرار دهند.

در سالهای برنامه سوم توسعه به رغم وجود مشکلات و نارسایی‌های فراوان، شاخصهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با پیشرفتهای شایان توجهی روبرو بوده است که مهمترین آنها به شرح زیر می‌باشد:

- روند افزایشی تولید ناخالص داخلی ادامه یافته و رشد آن به قیمتهای ثابت در سال ۱۳۸۲ به ۶/۷ درصد رسید که معادل رشد پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه می‌باشد. در همین مدت تولید ناخالص داخلی سرانه از رشد ۵/۱ درصد برخوردار شد.
- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۲ از رشدی معادل ۱۰/۱ درصد برخوردار شده و سهم آن در هزینه ناخالص داخلی به ۳۴/۹ درصد رسید. از سوی دیگر رشد هزینه‌های مصرفی خصوصی به ۴/۴ درصد و رشدهزینه‌های مصرفی دولتی در سطح سال ۱۳۸۱ محدود گردید.
- اجرای سیاستهای برنامه سوم در زمینه کاهش نرخ بیکاری و ایجاد فرصتهای شغلی، موجب گردید تا نرخ بیکاری به ۱۱/۳ درصد در سه ماهه چهارم سال ۱۳۸۲ کاهش یابد.
- با اجرای سیاست دولت در زمینه تنظیم بازار کالاها و خدمات و مهار کردن نوسان نرخ ارز، روند افزایشی سریع قیمت‌ها تعدیل شده به طوری که رشد شاخص‌های بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری از ۱۵/۸ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۱۵/۶ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۱۴/۴ درصد در ۵ ماهه اول سال ۱۳۸۳ رسیده است.

- با فراهم آوردن امکان حضور بیشتر در بازارهای جهانی و حمایتهای به عمل آمده، میزان صادرات کالا و خدمات غیرنفتی از ۵/۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۱ به ۶/۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۲ افزایش یافت.
- تشکیل حساب ذخیره ارزی و شکل‌گیری انباشت سرمایه حاصل از آن عامل مهم افزایش رشد تولید و سرمایه‌گذاری در سالهای برنامه سوم بوده است. مانده حساب ذخیره‌ای در پایان سال ۱۳۸۲ بالغ بر ۸/۴ میلیارد دلار بوده و تا پایان ۶ ماهه اول سال ۱۳۸۳ مجموعاً ۱۲۰۷ طرح سرمایه‌گذاری بخشی خصوصی از محل منابع این حساب با اعتبار ۹۲۶۴ میلیون دلار به تصویب رسید، و بالغ بر ۴۷۱۵ میلیون دلار گشایش اعتبار اسنادی شده است.
- شاخصهای مربوط به ظرفیتهای فرهنگی در حوزه‌های اندیشه‌پردازی دانشگاهی و دانش آموزی از رشد مطلوبی برخوردار بوده است. همچنین با افزایش واحدهای فعال تحقیق و توسعه، ظرفیت‌های پژوهشی و فناوری ارتقاء یافته است.
- در سالهای برنامه سوم شاخص رفاه اجتماعی به دلیل افزایش درآمد سرانه و ثبات نسب توزیع درآمد بهبود یافته است. بر اساس برآوردهای به عمل آمده رشد شاخص رفاه اجتماعی در سالهای ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب ۱۱/۶ و ۵/۲ درصد افزایش یافته است.

بودجه سال ۱۳۸۴ با تاکید بر ادامه کار دولت در مهندسی مجدد نگرش‌ها و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین اهداف و سیاستهای پیش‌بینی شده در چشم انداز ۲۰ ساله، سیاستهای کلی و مواد قانون برنامه چهارم تهیه می‌گردد. در این رهگذر، پایبندی و تعهد جمعی همه وزیران و مدیران ارشد کشور، برای تحقق اولویت‌های مندرج در سندهای یاد شده ضروری است. امیدواریم با لطف خداوند بزرگ و پشتیبانی مردم شریف و آگاه کشور، مجموعه دولت بتواند در سال ۱۳۸۴، اجرای سیاستهای مورد نظر را در هر زمینه به فرجام برساند وکشور را به سطح بالاتری از توسعه یافتگی سوق دهد.

جهت‌گیری‌ها و راهبردهای اساسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور

مبنای تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ در سطح کلان و در هر بخش، جهت‌گیری‌های اساسی و راهبردهای عملی برنامه چهارم توسعه کشور می‌باشد، که توجه جدی و عملی همه دستگاه‌های اجرایی مرتبط با دولت را در چارچوب محورهای اساسی زیر برای تحقق آن ایجاب می‌نماید.

۱ - بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی

- ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت برای برقرای ثبات در میزان استفاده و نیز تبدیل این دارایی به دیگر انواع دخائر و سرمایه‌گذاری در چارچوب ماده (۱) قانون برنامه شامل رعایت سهمیه بخش خصوصی (حداقل ۵۰ درصد مانده حساب ذخیره ارزی) با الویت توجه به اجرای پروژه‌های بزرگ اقتصادی و زیربنایی توسط بخش خصوصی در راستای تعادلهای منطقه‌ای.
- برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای در سال ۱۳۸۴ در جهت تامین اعتبارات هزینه‌ای دولت حتی‌المقدور از منابع غیرنفتی و ممنوعیت تامین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی در اجرای ماده ۲ قانون برنامه.
- تخصیص منابع مالی بودجه سال ۱۳۸۴ با توجه به برآوردهای مربوط به ارتقاء بهره‌وری کل عوامل تولید و تحقق آنها در راستای مفاد ماده ۵ قانون برنامه.
- اصلاح ساختار مصرف آب و استقرار نظام بهره‌وری مناسب با استفاده از روشهای نوین آبیاری به منظور افزایش راندمان آبیاری و کارآیی اقتصادی آب.
- به منظور افزایش کارآیی و ارتقاء سطح بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل فرآیند انجام کار و فراهم آمدن زمینه اجرای مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه موضوع محاسبه قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات، در سال ۱۳۸۴ حداقل ۲۵ درصد فعالیت‌ها و خدمات دستگاههای اجرایی ذیربط، احصاء و در قالب احکام مربوطه انجام می‌شوند.
- واگذاری حداقل ۲۰ درصد از منابع سرمایه‌گذاری دولت (باستثناء امور دفاعی و حاکمیتی) از طریق وجوه اداره شده به بخش خصوصی.
- کاهش رقم خالص وام دریافتی توسط شرکتهای دولتی (ما به التفاوت ارقام تسهیلات بانکی و بازپرداخت تسهیلات بانکی) حداقل به میزان ۲۰ درصد نسبت به رقم مشابه سال قبل در هر یک از بخشهای اقتصادی.
- تسهیل و تداوم خصوصی سازی و واگذاری شرکتهای دولتی، آماده سازی شرکتها برای فروش و انجام اقدامات اجرایی برای فروش سهام شرکتها.
- تقویت بخش خصوصی از طریق فراهم کردن فرصتها و شرایط برابر با بخش دولتی و ایجاد بسترهای مناسب.
- کاهش توسعه فعالیتهای اقتصادی و ممنوعیت شروع سرمایه‌گذاری جدید در شرکتهای دولتی

که فعالیت آنها در راستای بند «د» ماده ۷ قانون برنامه نیستند و در تعریف اصل ۴۴ قانون اساسی نیز قرار ندارند.

- به منظور کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور حجم تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، تولیدی، خدماتی و نظایر آن که توسط دستگاههای اجرایی انجام می‌گردد در سال ۱۳۸۴ به نسبت سال ۱۳۸۳ حداقل ۳ درصد کاهش یابد (بند «ب» ماده ۱۴۵).

- ممنوعیت شروع هر نوع طرح و پروژه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطوح ملی و استانی به استثنای امور حاکمیتی و زیر بنایی و اختصاص اعتبارات طرحهای مربوط به صورت وجوه اداره شده برای توسعه بخش غیر دولتی در همان زمینه (بند «ج» ماده ۱۴۵).

- ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی که جزء تکالیف دولت است از طریق خرید خدمات از بخش غیردولتی و توسعه و مشارکت با اینگونه بخش‌ها و پیش بینی مکانیزم‌های لازم بودجه‌ای برای تحقق این سیاست.

- افزایش کارایی مدیریت و ارتقاء بهره‌وری کل عوامل تولید در شرکتهای دولتی (افزایش بازده عوامل تولید)

- کلیه شرکتهای مادر تخصصی (به استثنای شرکتهایی که عامل انحصارات قانونی می‌باشند) مکلفند حداقل ۲۰ درصد از سرمایه گذاریهای جدید خود را ضمن مشارکت با بخش خصوصی و به صورت وجوه اداره شده انجام دهند.

- کاهش مانده تسهیلات تکلیفی به میزان ۲۰ درصد نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۳.

- تلاش در جهت کاهش حجم بدهیهای دولت به سیستم بانکی.

- اجرای سیاست عدم تمرکز در وجوه اداره شده و کمکهای فنی و اعتباری.

- اولویت سرمایه گذاری در طرحهای تامین آب و شبکه‌های آبیاری و زهکشی و همزمانی و هماهنگی اجرایی آنها بویژه در طرحهای توسعه منابع آب رودخانه‌های مرزی و آبهای مشترک.

- اولویت خاص به اجرای طرحهای آبخیزداری در سدهای موجود و در دست ساخت به ویژه در حوزه‌های بحرانی.

- ارتقاء میزان مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های آب و خاک، شبکه‌های اصلی و فرعی، دام، طیور، شیلات، آبخیزداری، زراعت و باغبانی و محسط زیست از طریق ساز و کار کمک‌های فنی و اعتباری و وجوه اداره شده.

- توجه ویژه به طرحهای حفاظت و احیاء و توسعه منابع طبیعی.
- رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی... در هر یک از طرحهای موضوع بند «ج» ماده ۱۳ قانون برنامه چهارم.
- فراهم کردن زمینه تامین زیربناهای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی.

۲ - تعامل فعال با اقتصاد جهانی و رقابت پذیری اقتصادی

- اعمال سیاست‌ها و راهکارها برای توسعه صادرات غیرنفتی با اولویت خدمات فنی و مهندسی.
- تلفیق بخشی از منابع جایزه صادراتی با منابع سیستم بانکی جهت افزایش تسهیلات ارزان به صادرکنندگان.
- تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی با هدف توسعه صادرات، تحقق رشد اقتصادی و افزایش فرصتهای شغلی.
- تامین ما به التفاوت قیمت خرید و فروش کالاهایی که انحصاراً توسط دولت به مردم داده می‌شود.
- ایجاد بسترهای مناسب برای تقویت و تحکیم رقابت پذیری ملی.
- ساماندهی امور گمرکی در چارچوب طرح جامع گمرک کشور و ارائه سیاست کنترل مرزی گمرکی.
- حمایت موثر از مناطق آزاد به منظور حضور فعال در بازارهای جهانی و بهره‌گیری حداکثر از مزیت‌های نسبی این مناطق در حمل و نقل و ترانزیت کالا.

۳ - توسعه مبتنی بر دانایی

- استقرار نظام جامع توسعه پژوهش و فناوری کشور با رویکرد تقسیم کار، ماموریت و افزایش سهم پژوهش و فناوری در ارتقای شاخص بهره‌وری و تون رقابت در عرصه جهانی.
- برابر سازی فرصت‌های آموزشی.
- بهبود کیفیت آموزش در تمام مقاطع آموزشی.
- تحول و بهبود ساختار تشکیلاتی مبتنی بر ارتقای مستمر فرآیندهای آموزشی و استقلال و محوریت موسسات آموزشی.
- توسعه ظرفیت تولید آمار، ارتقای کیفیت آمار و اطلاع رسانی آماری.
- همکاری و تعامل با مراکز معتبر آموزشی و پژوهشی خارجی و سازمان‌های بین‌المللی.

- توسعه ظرفیت‌ها، بهبود کیفیت و تنوع بخشی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای.

۴ - توسعه پایدار و توازن منطقه‌ای

- تاکید و تسریع در ارایه سیاست توازن منطقه‌ای در کلیه بخشهای اقتصادی.
- رعایت هدفهای کمی و سیاستهای اجرایی مندرج در برنامه عملیاتی استان.
- تهیه بودجه استانها با رعایت مواد ۷۹ و ۸۲ قانون برنامه.
- رعایت ضرایب برخورداری از درآمدهای ملی در بودجه استانها.
- رعایت اصول و مبانی توسعه و توازن منطقه‌ای و ایجاد تعادل توسعه میان استان‌های مختلف.
- تلاش در جهت ارتقاء شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری.

۵ -سلامت ، امنیت انسانی و سلامت اجتماعی

- اجرای نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی.
- اختصاص منابع حاصل از هدفمندکردن یارانه‌ها جهت اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی.
- طراحی و استقرار نظام جامع مدیریت خدمات درمانی کشور با تاکید بر نظام ارجاع و تامین منابع مالی مورد نیاز مراقبت‌های اولیه بهداشتی توسط دولت و ارائه خدمات بالینی با مشارکت دولت، بیمه‌ها و مردم.
- تلاش در جهت توسعه خدمات حمایتی دولت به گروههای آسیب‌پذیر.

۶- توسعه فرهنگی

- رونق بخشی و توسعه تعاملات فرهنگی، هنری، ورزشی و گردشگری در ابعاد ملی و بین المللی.
- تقویت نقش مشارکتی بخشهای غیردولتی در زمینه تولید و عرضه کالاها وخدمات فرهنگی، هنری، ورزشی و دینی.
- ساماندهی امور جوانان و ارتقای سطح مشارکت آنها در توسعه کشور.
- تقویت و ساماندهی فعالیتهای فرهنگی، اجتماعی و ورزشی بانوان به منظور توسعه مشارکت آنها در ابعاد ملی و بین‌المللی.
- تاکید بر ایفای نقش اساسی بخش میراث فرهنگی و گردشگری برای رشد و توسعه کشور و اتخاذناپذیر.
- ایجاد شرایط و فضای مناسب برای اعتلا و گسترش فرهنگ، هنر و اندیشه.

- تاکید و توجه خاص به توسعه و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت در تدوین و تنظیم و اجرای برنامه‌های فرهنگی.
- استمرار تامین نیازمندیهای آموزشی و فرهنگی ایثارگران.

۷ - امنیت ملی و امور قضایی

- تمرکز در سیاستگذاری امور اتباع خارجی و مهاجرین.
- تقویت مبانی جامعه مدنی، مشارکت همگانی و رقابت پذیری در کلیه روابط اجتماعی و سیاسی.
- تلاش در جهت توسعه نظم و امنیت کشور با رویکرد جامعه محوری و مشارکت همگانی و استانداردسازی سامانه حفاظتی و امنیتی (دستگاه‌ها، ادارات و وزارتخانه‌ها).
- توسعه مشارکت نهادهای مدنی و نهادهای داوری غیردولتی در نظام قضایی و واحدهای مشاوره و معاضدت قضایی.
- اتخاذ ساز و کارهای لازم برای پیشگیری از وقوع جرم و کاهش عناوین مجرمانه.
- ساماندهی و بهینه سازی خدمات قضایی به منظور کاهش مراجعه مردم به محاکم.
- اصلاح نظام ندامتگاهی.
- ساماندهی سیاست خارجی کشور در راستای بهره‌مندی از بازارهای جهانی.

۸ - نوسازی دولت و ارتقاء اثر بخشی حاکمیت

- کاهش اندازه دولت از طریق فعالیتهای تصدی و افزایش کارایی و اثربخشی دستگاههای اجرایی.
- تمرکز زدایی از حوزه‌های اداری و اجرایی در مدیریت کشور.
- تلاش در جهت استقرار دولت الکترونیکی.
- ارتقاء سطح کارکردها، مهارتها، قابلیت‌ها و پاسخگویی مدیران.
- کاهش سهم بودجه عمومی دولت و بودجه شرکتهای دولتی (بودجه کل کشور) از تولید ناخالص داخلی به میزان ۲ درصد نسبت به سال ۱۳۸۳.
- آغاز بودجه عملیاتی حداقل در ۱ الی ۲ دستگاه اجرایی در سطح کشور بخصوص آموزش و پرورش.
- کاهش تعداد پرسنل (کارکنان) دستگاههای اجرایی حداقل به میزان ۱ درصد نسبت به سال

۱۳۸۳.

- ممنوعیت ایجاد و اداره هر گونه مهمانسرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، درمانی و... (بند «ز» ماده ۱۴۵).

- پرداخت یارانه مستقیم به جای توسعه فعالیتهای دستگاههای اجرایی برای ارائه خدمات به کارکنان.

فصل ششم

تصویب بودجه

بودجه و دموکراسی

امروز سازمانهای مالی به عنوان عامل مکمل سازمانهای سیاسی ظاهر می‌شود و سبب می‌گردد که در عمل این دو گروه یعنی سازمانهای مالی و سازمانهای سیاسی عمیقاً بهم وابسته شوند. ژرفنای این وابستگی چنان است که تفکیک آن دو را از هم دشوار می‌سازد. با توجه به اینکه دموکراسی و مالیات، پارلمانتاریسم و بودجه همزمان توسعه یافته و از یکدیگر تأثیر پذیرفته‌اند،(محتشمی، ۲۵۶) بحث خود را از نقشی که مالیه و بودجه در تکوین و اشاعه دموکراسی داشته آغاز می‌کنیم.

اهمیت قدرت مالی پارلمان ریشه تاریخی دارد. زیرا پیدایش پارلمان، پیش از هر دلیل دیگر، بر اساس امتیازطلبی شهروندان از حکام، در مورد مالیه عمومی بوده است.(قاضی، ۵۱۴:۱۳۷۰) تا پیش از قرون ۱۸ و ۱۹ میلادی که دوره وقوع تحولات فکری، اجتماعی و سیاسی عمیق در قاره اروپا بود و تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه در امر حکومت از دست‌آوردهای آن بشمار می‌آید؛ تقریباً در سراسر جهان و در تمام طول تاریخ زندگی بشر، هیأت حاکمه به صورت مستبدانه و با قوه قهریه از مردم مالیات می‌گرفتند و آن را عمدتاً برای خوشگذرانی، لشکرکشی یا گسترش مرزهای اقتدار خود خرج می‌کردند. با توجه به گذشتهٔ تاریک از رابطه حکومت و مردم در زمینه دخل و خرج دولت، تشکیل پارلمان در هر کشور، دست‌کم به صورت نظری، مظهر حاکمیت آرای عمومی بر امر تعیین کم و کیف مخارج و درآمدهای بخش عمومی است.(محمدبیگی، ۱۳۷۵)

نخستین درخواست مردم از حکام گذشته پیوسته این بوده است که مردم مالیات‌دهنده، خود باید در چگونگی تحصیل درآمد دولت و انجام هزینه‌های داخلی و خارجی مداخله داشته باشند.(قاضی، ۴۸:۱۳۷۵) شاید بتوان گفت انتقال حق تصویب بودجه به مردم و نمایندگان مردم مهم‌ترین مرحله در پیدائی بودجه باشد؛ یعنی سالهای سال به طول انجامید و منازعه‌ها و کشمکشها شد و سرها به باد رفت تا حق نظارت مردم بر خرج مالیاتی که می‌پردازند ـ دست‌کم توسط نمایندگان خود ـ بدست آید.

کسانی که با تاریخ انگلیس آشنائی داشته باشند به خوبی می‌دانند که موضوع وضع مالیاتها مهم‌ترین نقش را در تحول سیاسی و اجتماعی این کشور داشته است. قسمت عمده تاریخ این کشور عبارت از مبارزه بین پادشاه و مجلس آن کشور برای تصویب مالیاتها و نظارت در مخارج عمومی می‌باشد و هیچ موضوعی در قسمت مبارزه ملتها برای دخالت در حکومت و ایجاد حکومت مشروطه به اندازه حقی که در اثر این مبارزه عاید ملت انگلیس گردید و به موجب آن حق مالیاتها و اختصاص مبالغی برای مخارج حکومت به مردم واگذار شد، اهمیت نداشته است.(پیرنیا، ۱۸:۱۳۴۸)

نخستین حرکتی که برای تنظیم و سازماندهی مالیه در غرب صورت گرفت، در اوایل قرن سیزدهم میلادی و دوران حکومت نرمانها در انگلستان بود. در سال **۱۲۱۵**، سران فئودال و اعیان انگلیسی که از سنگینی بار مالیاتهای تحمیلی از سوی پادشاه به تنگ آمده بودند با یکدیگر متحد شدند و از «جان»، پادشاه انگلستان خواستند که در اتخاذ تصمیم نسبت به تعیین و تسهیم مالیاتها برای آنان نیز حقوقی قایل شود. این حقوق در سندی موسوم به «منشور بزرگ» یا «منشور آزادیها»[1] گردآوری شد و به امضای پادشاه رسید. در این منشور آمده بود «هیچ عوارض و مالیاتی در کشور وضع نخواهد شد مگر با موافقت شورای مملکتی.»(شبیری‌نژاد، ۷۳:۱۳۷۵)

در ایران نیز، در کنار عوامل دیگر یکی از علل فشار مردم به حکومت برای گرفتن مشروطیت و قانون اساسی، نابسامانیهای مالی و کسریهای رو به گسترش بودجه و به تبع آن افزایش فشار مالیاتی و استقراض دولتی و عدم رضایت مردم از مخارج بی‌جای سلاطین برای مسافرتهای به اروپا و امثال آن بوده است و به علت ناکافی بودن درآمد عمومی، دولتهای وقت ناچار بودند که با قرضه‌های خارجی، مخارج مسافرتهای شاه را تأمین کنند (مخصوصاً در دوره مظفرالدین شاه) و حتی گاهی مخارج عادی کشور را هم با قرضه‌های خارجی می‌پرداختند و گاهی خارجی‌ها دولت را تحریص و تشویق به اخذ قرضه خارجی می‌نمودند و در مقابل باگرفتن وثیقه‌های مهمی مانند گمرکات شمال و یا جنوب و غیره در امور داخلی ایران اعمال نفوذ می‌کردند. متصدیان امور و صدر اعظمها هم در این مواقع باگرفتن رشوه و تأمین منافع خود، شاه را تشویق به دادن امتیازات کمرشکنی، مثل امتیاز نفت، بانک، معادن ایران، راه‌آهن و غیره می‌نمودند. خلاصه یکی از علل عدم رضایت مردم از دستگاه

---

1 . Magna char (charta), "The Great Charter of England Liberties"

سلطنت مسائل مالی و عدم لیاقت دولت در تنظیم صحیح دخل و خرج مملکت بوده است که منتهی به انقلاب مشروطیت و برقراری حکومت مشروطه و تصویب قانون اساسی گردید و به موجب آن حق وضع و تصویب مالیات به عهده قوه مقننه گذارده شد.(۱)

شایان ذکر است در اغلب شورشها و ناآرامی‌هایی که در این دوره در شهرهای مختلف صورت می‌گرفت تاکید بر نابسامانیهای مالی مهم‌ترین عامل تحریک مردم بشمار می‌رود.(۲)

---

۱. در روزگار مظفرالدین شاه مدت مأموریت استانداران و فرمانداران به یک سال تقلیل داده شد. یعنی هریک از شهرها و ولایات به مدت یک سال به فرماندار یا استاندار آن اجاره داده می‌شد و پس از یک سال با تجدید پرداخت پیشکشی مأموریت آنان تمدید می‌شد و به جای هریک از آنان که از مأموریت خود چشم‌پوشی می‌کردند، شخص دیگری گسیل می‌گردید و این راهی بود برای تحصیل درآمد بیشتر، ولی با این رویه فشار فرمانداران و استانداران که اختیارات بسیار هم داشتند و وصول مالیاتها زیر نظر آنان بود، بر مردم بیشتر می‌شد، زیرا این حکام می‌خواستند در مدت مأموریت خود چندین برابر پیشکشی را که داده‌اند به دست بیاورند.

۲. ارتباط شورشها و قیامها با مسائل مالی تنها منحصر به انقلاب مشروطیت نیست؛ بلکه در طول تاریخ، مالیاتها و خراج‌های سنگین زمینه‌ساز قیامهای مردمی و یا تشدید کننده این قیامها بوده است. برای مثال، نمونه‌ای را از کتاب بابک خرمی و جنبش سرخ‌جامگان، تألیف آقای خسرو معتضد، نقل می‌کنیم که نشانگر رابطه تنگاتنگ قیامهای مردمی با مسائل مالی و مالیاتی است. در صفحاتی از این کتاب می‌خوانیم:

«روش خشونت‌بار و غارتگرانه عمّال خلافت اموی و بعد از ایشان آل عباس، تبعیض‌هایی که میان اعراب و غیراعراب گذارده می‌شد و مالیاتهای گزافی که از مردم آذربایجان نیز مانند دیگر نواحی مطالبه می‌شد، زمینه را برای قیامهای ضد عربی آماده ساخت. مخارج سنگین دستگاه خلافت عباسی، از خراج ظالمانه‌ای که بر مردمان کشورهای تابعه به ویژه کشاورزان، خرده مالکان، صنعتگران و بازرگانان و نیز جزیه‌ای که بر غیر مسلمانان تعلق می‌گرفت، تأمین می‌شد.

تعجب‌آور است، همه اینها، غیر از میلیونها درهم پول نقد بود که به دربار خلیفه فرستاده می‌شد. خلفای عباسی برای فراهم آوردن بساط عیش و نوش و تجمل، همه نوع ولخرجی می‌کردند. کنیزان و غلامان به قیمتهای گزاف می‌خریدند، فرش و اثاث از خز و دیبا و حریر تهیه می‌کردند. حتی میخ‌های دیوار را از نقره می‌ساختند. باغ‌ها و گردشگاه‌های مخصوص به خود بنا می‌نمودند. مجالس خوشگذرانی باتجمل فراوان ترتیب می‌دادند. بدتر از همه دست زنان و مادران و کنیزان و نزدیکان خویش را در چپاول اموال باز می‌گذاردند. ویل دورانت نویسنده کتاب تاریخ تمدن می‌نویسد: روزی هارون بر به شاعری در مقابل قصیده‌ای که در مدح خلیفه گفته بود، ۵۰۰۰ سکه طلا و یک خلعت گرانبها و ده کنیز یونانی و یک اسب نجیب بخشید.

«در شورش اصفهان یک ملاّی افغانی به نام ملاّعبدالعلی هراتی، بر ضد دو قرضه ایران از روس و آثار سیاسی و اقتصادی آن بر منبرها با حرارت سخن می‌گفت ...»

«در همین ماهها در تبریز نیز که قحطی و گرانی نان بر دوش طبقه محروم سنگینی می‌کرد، یک قیام تقریباً عمومی با رهبری چند تن از روحانیان و بازرگانان و بزرگ مالکان برپا شد و به جز موضوع نان، اعتراض به تعرفه گمرک و افزایش حقوق گمرکی و تقاضای برکناری پریم، رئیس بلژیکی گمرک آذربایجان نیز مطرح گردیده و علاوه بر اینها برکناری اتابک را به عنوان عامل تحصیل دو قرضه از روس خواستار شدند، پاره‌ای از مردم نیز فریاد می‌زدند، شاه تمام ایران را گرو گذاشته و ملت خود را به روسها فروخته است.»

در جایی دیگر مخوانیم:

«...چرا مردم در ادای مالیات اکراه نداشته باشند؟...مردم حق دارند که بدانند پولی که به خزانه می‌دهند به چه راه مصرف می‌شود...باید شش ماه پیش از آغاز هرسال «ترتیب بودجه» داده شود...» (آدمیت، ۱۳۵۶: ۲۵۴-۲۵۳)

بطور کلی می‌توان گفت حکومت مشروطه با تلاش وسیعی که برای بازسازی نظام مالیه و رفع نارسائیهای شدید مالی دولت از اواخر دوران قاجاریه اهمیت یافته بود آغاز شد.

اهمیت لایحه بودجه

لایحه بودجه مهم‌ترین لایحه‌ای است که دولت به مجلس می‌دهد و بررسی این لایحه و تصویب آن در مجلس، از جمله مهم‌ترین و حسّاس‌ترین فعالیت سالیانه قوه مقننه است؛ وظیفه‌ای که تقریباً وظایف دیگر مجلس را در بر دارد. مرحله رسیدگی به بودجه، فرصتی است که همه مسائل مملکتی مطرح شود و مورد بازبینی قرار گیرد و حتی در بسیاری موارد در معرض مقایسه واقع شود. مجلس بهترین راه تحقیق و تفحص را از همین جریان بودجه می‌تواند در اختیار داشته باشد و می‌تواند با تغییر و تبدیل ارقام بودجه بر اساس مصالح کشور تحولات بسیاری را به وجود آورد. زمام دولت در واقع از طریق بودجه در اختیار مجلس است؛ اما مسئله‌ای با این اهمیت معمولاً در فرصت کوتاهی از مجلس می‌گذرد؛ گویا رسم این باشد که اواخر هر سال و با شتاب بسیار زیاد بودجه جمع و جور شود و از تصویب مجلس بگذرد! (قاضی، ۱۳۷۰: ۲۰۳)

و نیز می‌نویسد هارون به هنگام مرگ، خزانه‌ای از خود باقی گذاشت که چهل و هشت میلیون دینار موجودی آن بود.»

مردم همواره در جریان تصویب بودجه در مجلس، از نمایندگان خود انتظار دارند حداکثر دقت را مبذول دارند و درآمدهای دولت را میان هدفهای گوناگون مانند حفظ امنیت، اجرای عدالت، توسعه اقتصادی، توسعه فرهنگی و ...، به‌گونه‌ای توزیع کنند که از پرتو آنها حداکثر رفاه و مطلوبیت عاید عموم گردد.

صلاحیت مالی و بودجه‌ای پارلمان

نظارت مردم و مجلس بر مخارج و عواید دولت ایجاب می‌کند که مجلس یعنی وکلای مردم نسبت به امور مالی دولت نظارت و کنترل داشته باشند. بنابراین مجلس وظیفه دارد که تکلیف قوه مجریه را در تمام مسائل مالی و بودجه‌ای روشن سازد و از طریق کمسیون‌های مربوط باید عمل دولت را در تهیه و تنظیم بودجه ارزیابی نماید، که آیا اصول تنظیم بودجه که مقررات کشور آن را طلب می‌نماید رعایت شده است یا خیر. همچنین باید در جریان اجرا هم مراقبت نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و به عبارت دیگر به همان ترتیب که مصلحت دیده و تصویب نموده، عمل گردد.(صفار، ۱۳۷۱:۹۷-۹۶)

بودجه، عرضه برنامه عملکرد دولت، با زبان ارقام است که از طریق تصویب پارلمان، ارزش قانونی می‌یابد. پارلمان با تصویب بودجه، به قوه مجریه اجازه می‌دهد:

۱ ـ درآمدهای پیش‌بینی شده خویش را تأمین کند.

۲ـ هزینه‌های مورد لزوم خود را پرداخت کند.(قاضی، ۱۳۷۰:۵۱۵)

تصویب بودجه سالانه دولت، توسط پارلمان، به معنی مجاز شمردن دولت در کسب درآمد و انجام هزینه در ظرف زمانی یکسال است.

مجاز شمردن دولت به کسب درآمد و انجام هزینه‌ها در قواره و صورت قانون تهیه و تصویب می‌شود و بودجه از این زاویه شبیه قانون است. لکن از حیث مادی، یکی انگاشتن قانون بودجه و قانون عادی قابل تأمّل و تردید است. چرا که قانون عادی از لحاظ مادی قاعده‌ای کلی و غیرشخصی است که ایجاد حقوق و تکالیف می‌کند. در صورتی که استخوان‌بندی قانون بودجه، پیش‌بینی درآمدهاست و مثلاً این جنبه به هیچ وجه مانند قانون به معنای اخص دارای برد حقوقی نیست.[1] (قاضی، ۱۳۷۰:۵۱۵)

---

۱. صاحب‌نظران در مالیه عمومی توصیه می‌کنند عنوان سند بودجه به جای قانون بودجه مورد استفاده قرار گیرد. دلیل آن را نیز

مجلس قانونگذاری طی مرحله رسیدگی به بودجه‌ای که از طرف دولت پیشنهاد شده است، باید کوشش نماید برای پرسشهای زیر پاسخ قانع کننده‌ای پیدا کند:

لزوم: آیا سازمان یا برنامه پیشنهادی لازم است و باید ابقاء شود؟

اهداف : اهداف سازمان یا برنامه‌های آن چیست؟ آیا اهداف و برنامه‌های صحیح و مناسبی هستند؟

نتایج : چرا می‌خواهیم برنامه تحقق یابد؟ آیا دلایل محکمی برای تحقق آن برنامه وجود دارد؟

تغییرات در سطح ارقام و پیشنهادها : چرا سازمان به پول بیشتری برای پرسنل، تجهیزات، یا موارد دیگر نیاز دارد؟ چرا هزینه‌ها برای اداره این امور زیاد می‌شود؟ هزینه یک برنامه جدید چقدر است؟ (Anderson, 1994:170)

خصایص قانون بودجه

قانون بودجه چه از لحاظ ارقام مخارج و درآمد و چه از نظر نحوه تصویب، دارای خصوصیاتی به شرح زیر است :

الف) در مورد ارقام مخارج خصوصیت قانون بودجه را می‌توان چنین بیان کرد:

۱ - ارقام خرجی که در بودجه پیشنهاد شده است منشاء تعهدات دولت برای این مخارج نمی‌باشد. پرداختهایی که دولت به اشخاص می‌کند، به واسطه خرید کالاها و خدمات از آن اشخاص است و این امر یعنی پرداخت بهای کالا یا پرداخت بهای خدمات منشاء بدهکاری دولت است؛ نه ارقام مندرج در بودجه (ارقام مصوب).

قانون بودجه در قسمت مخارج تعهدی برای مأمورین دولت ایجاد نمی‌کند، یعنی اگر برای خرید کالائی یا پرداخت بهای خدمتی مبلغی در بودجه پیش‌بینی شده باشد کسی نمی‌تواند به استناد آن دولت یا اداره دولتی مربوطه را وادار به خرید کالا یا استخدام بنماید و دولت را ملزم نماید که به مناسبت اینکه مبالغی در بودجه پیش‌بینی شده وجوهی پرداخت کند. ارقام خرج فقط اجازه‌هائی است برای دولت و دستگاههای اداری که با در نظر گرفتن احتیاجات واقعی و سایر مقررات برای انجام

عده‌ای به لحاظ جنبه پیش‌بینی داشتن عایدات و مخارج بودجه و عده‌ای دیگر تصویب آن به صورت یک شوری می‌دانند که در برخی از کشورها مرسوم است.

وظایفی که به عهده آنها محول شده است مخارجی انجام دهد.

۲ ـ لایحه بودجه فقط برای استفاده دولت است و قانونی نیست که اشخاص برای حقوق خود یا برای دعاوی دولت بتوانند از آن استفاده کنند. مثلاً اگر شخصی بابت بهای کالا یا خدمتی خود را از دولت طلبکار بداند و در بودجه هم برای پرداخت بهای این کالا یا این خدمت اعتباری به تصویب رسیده باشد نمی‌تواند برای وصول طلب خود به این قسمت از قانون بودجه استناد کند.

ب) در مورد درآمدها نیز قانون بودجه آثار و خصوصیاتی دارد به شرح زیر:

۱ ـ در مورد درآمدها مانند مخارج ارقام مندرج در بودجه منشاء حقوقی مطالبات دولت نیست، بلکه منشاء حقوقی این مطالبات قوانین مالیاتی یا سایر قوانین و مقرراتی است که برای دولت طلبی بوجود آورده است؛ زیرا دستگاه مالیه می‌تواند طبق قوانین و مقررات مالیاتی مطالبات خود را حتی بدون تصویب بودجه از افراد وصول کند و افراد نمی‌توانند تصویب و یا عدم تصویب بودجه را شرط پرداخت بدهکاری‌های خود به دولت قرار دهند.

۲ ـ در مورد درآمدها بر خلاف مخارج، تصویب لایحه بودجه و ذکر ارقام درآمد برای دستگاههای وصول کننده درآمد ایجاد وظیفه و تکلیف می‌نماید. بدین جهت گفته می‌شود ارقام بودجه در قسمت مخارج ارقام تحدیدی است یعنی میزان مخارج را محدود می‌سازد و حال آنکه در قسمت درآمد تخمینی می‌باشد یعنی دستگاه وصول کننده درآمد باید در حدودی که پیش‌بینی شده است، درآمدها را وصول کند. واضح است که اگر غیر از این باشد هدف بودجه که ایجاد تعادل بین خرج و دخل است امکان پذیر نخواهد بود.

ج) از دیدگاه ضوابط تصویب نیز ویژگیهای زیر را می‌توان برای تصویب بودجه برشمرد: (مدنی، ۱۳۶۸)

۱ ـ بودجه همیشه به شکل لایحه به مجلس تقدیم می‌شود و نمایندگان نمی‌توانند بودجه کشور را در قالب طرح[چ] تقدیم کنند یعنی ضرورت رسیدگی و تصویب هیأت دولت غیرقابل خدشه است.

۲ ـ قانون بودجه مربوط به سال مشخصی است و لایحه بودجه هر سال نیاز به تصویب مجدد دارد

چ. منظور از طرح یا طرح قانونی، پیشنهادی است که از جانب پانزده تن از نمایندگان مجلس یا شورای عالی استانها به مجلس تقدیم می‌گردد.

و نمی‌شود بودجه سال قبل را عیناً برای سال بعد تصویب کرد. یعنی معمولاً اقلام درآمد و هزینه، هر سال با سالهای قبل تفاوت دارد.

۳ - مجلس نمی‌تواند تصویب موقت لایحه بودجه را به عهده کمسیون گذارد و هر چند ضرورت ایجاب کند، باید در جلسات علنی مجلس مطرح و مورد رسیدگی قرار گیرد.

۴ - نمایندگان مجلس نمی‌توانند پیشنهاداتی بدهند که هزینه را افزایش دهد.[۱]

انواع بودجه تقدیمی به مجلس

قبل از بحث در زمینه چگونگی تصویب لایحه بودجه کل کشور لازم است به انواع بودجه دولتی که که حسب ضرورت به صورت لایحه به مجلس تقدیم و پس از تصویب به مرحله اجرا گذاشته می‌شد اشاره شود که به قرار زیر است:

۱- لایحه بودجه کل کشور - اصل پنجاه و دوم قانون اسامی جمهوری اسلامی ایران چنین حکم نموده است. «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

۲- لوایح بودجه‌های موقت (یک یا دو یا سه ماهه) - در مواقعی که لایحه بودجه کل کشور برای سال بعد تا پایان سال تهیه نشده باشد و یا به دلایلی به تصویب نرسد. چون در سال بعد انجام هزینه‌های دولت و دستگاه‌های اجرائی مجوز قانونی ندارد بنابراین در چنین مواقعی از "لوایح قانونی اجازه انجام هزینه‌های کشور برای مدت یک یا دو یا سه ماه" استفاده می‌شود. در سال‌های **۱۳۵۸** و **۱۳۵۹** و ۱۳۶۰ از لوایح فوق‌الذکر استفاده شده است. با تصویب این لوایح به دولت اجازه می‌دهد تا آماده شدن لایحه بودجه کل کشور و تصویب آن وجوهی معادل یک یا دو یا سه ماه از پراخت‌های سال قبل خود را از خزانه دریافت و مصرف و پس از تصویب قانون بودجه کل کشور برای سال مربوط اعتبارات اسفاده شده را منظور کند.

---

۱. به موجب اصل هفتادو پنجم قانون اساسی: «طرحهای قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

۳- لایحه اصلاح بودجه کل کشور - در مواقعی که ضمن اجرای بودجه کل کشور در طول سال مالی نیاز به تغییر در احکام، تبصره‌ها، ارقام درآمد و هزینه کل یا جزء پدید آید و این تغییرات در مورد اعتبارات از طریق مجوز اصلاح بودجه‌های داخلی باستناد تبصره‌های قانون بودجه میسر نشود، لایحه اصلاح بودجه تقدیم مجلس می‌شود.

۴- لایحه متمم بودجه - در کشورهای در حال توسعه و همچنین کشور ما بخصوص در زمان جنگ درآمدهای پیش‌بینی شده همواره در معرض کاهش یا افزایش است. در صورتی که درآمدهای وصولی به استناد قوانین مربوط، در ضمن اجرای بودجه بیشتر از رقم پیش‌بینی شده باشد دولت مکلف به وصول آن می‌باشد؛ ولی برای هزینه کردن وجوه اضافی (بیش از اعتبارات مصوب) مکلف است از طریق ارائه لایحه متمم بودجه اقدام نماید.

کیفیت تصویب لایحه بودجه کل کشور در مجلس شورای اسلامی ایران

تصویب بودجه از وظایف قوه مقننه است. در واقع با تصویب بودجه اعمال دولت به وسیله نمایندگان مردم تنظیم و کنترل می‌شود. تصویب بودجه صرفاً تصویب ارقام نیست، بلکه این ارقام مبین سیاستها، برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها می‌باشد و رأی موافق قانونگذار به بودجه، به منزله رأی اعتماد به دولت نیز تلقی می‌شود. در واقع بودجه تقدیمی به مجلس باید آیینه تمام‌نمای هدفها، وظایف و عملیات دولت باشد و با تصویب بودجه اعمال نظارت مردم به طور غیر مستقیم و از طریق نمایندگان آنها تحقق می‌یابد (دموکراسی نمایندگی). پس از اینکه رئیس جمهور ضمن قرائت پیام بودجه، لایحه بودجه را تقدیم مجلس می‌کند، حسب دستور ریاست مجلس کار رسیدگی و بررسی در کمسیونها آغاز می‌شود و یک نسخه از لایحه نیز در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرد.[1]

لایحه بودجه ابتدا در کمسیون اصلی رسیدگی کننده به لایحه بودجه (یا کمسیون تلفیق، مرکب از اعضای کمسیون برنامه و بودجه و یکی از اعضای کمسیونهای تخصصی - به انتخاب همان کمسیون) مورد بررسی قرار می‌گیرد.

کمسیونهای تخصصی مجلس باید بتوانند گرایشها، امکانات و اهداف دولت را از لابلای ارقام

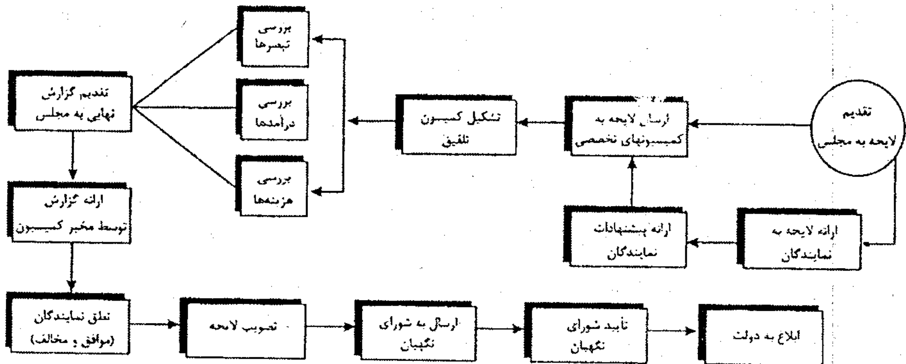
---

۱. طبق ماده ۹۰ آیین نامه داخلی مجلس لوایح قانونی و بودجه‌های تفصیلی، پس از تقدیم در جلسه علنی، از طرف رئیس مجلس به کمسیونهای مربوط ارجاع و سپس در دسترس نمایندگان قرار می‌گیرد.

لایحه بودجه شناسایی نمایند و ضمن تجزیه و تحلیل اثرات اقتصادی و اجتماعی منبعث از مفاد لایحه بودجه، با در نظر گرفتن ویژگیها و واقعیات کنونی، نیازهای آینده کشور و اهداف جمعی، که خود تابعی از رجحان و انتظارات مردم در حوزه‌های انتخابی آنهاست، پیشنهادهای اصلاحی خود را با دیدی واقع‌گرایانه‌تر ارائه دهند. در ضمن آگاهی‌های لازم را در اختیار سایر نمایندگان مجلس قرار دهند تا نتایج به دست آمده از مصوبات آنها به حال مردم و آینده کشور مطلوب‌تر واقع گردد.

هنگام بررسی لایحه بودجه در کمسیون برحسب برنامه زمانی مشخص نمایندگان دستگاه اجرایی و نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به پرسشهای نمایندگان مجلس در مورد درآمدها و هزینه‌های بودجه و تبصره‌های لایحه پاسخ می‌گویند و سپس در هر مورد رأی‌گیری به عمل می‌آید و ارقام جابجا کسر و یا اضافه می‌شود و یا کلاً به تصویب می‌رسد. در همین مقطع نمایندگان ظرف مدت ۱۰ روز می‌بایستی، پیشنهادهای خود را در خصوص لایحه بودجه به کمسیونهای تخصصی ارائه نمایند و کمسیونهای تخصصی باید ظرف ۱۰ روز نظرات خود را به کمسیون تلفیق ارجاع نمایند و کمسیون تلفیق ظرف ۱۵ روز به جلسه علنی ارائه نماید.

بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس، ابتدا تبصره‌ها مورد بررسی قرار گرفته و جمع‌بندی می‌شود؛ سپس درآمدها و در مرحله نهایی هزینه‌ها مطرح شده و پس از قطعی شدن، جهت تصویب به صحن علنی ارائه می‌شود. تصمیمات کمیسیون با اکثریت آرا قطعی می‌شود. در نهایت کمیسیون اصلی رسیدگی کننده با بررسی ارقام و اعداد و تبصره‌ها، لایحه پیشنهادی بودجه دولت را آماده طرح در جلسه علنی می‌کند در جلسه علنی ابتدا مخبر کمیسیون برنامه و بودجه گزارش کار کمیسیون را در باب درآمدها و هزینه‌ها و تبصره عنوان می‌کند. سپس نمایندگان مخالف و موافق حداکثر به مدت ۱۰ ساعت در باب کلیات لایحه صحبت می‌کنند و پس از طرح نظریات نماینده دولت و مخبر کمیسیون نسبت به کلیات لایحه بودجه رأی‌گیری می‌شود و در صورت تصویب بلافاصله رسیدگی به ماده واحده و تبصره‌های آن آغاز می‌شود. در این مرحله ابتدا تبصره‌های درآمدی و سپس تبصره‌های هزینه‌ای بودجه تک‌تک قرائت و برای هر مورد رأی گرفته می‌شود. پس از رأی‌گیری نهایی، لایحه با امضای رئیس مجلس به شورای نگهبان ارسال و پس از تایید شورای نگهبان برای رئیس جمهوری جهت امضا و دستور ابلاغ و اجرا فرستاده می‌شود.



نمودار مرحله تصویب بودجه،(مدنی، ۱۳۸۴:۱۳۴)

شور در لایحه بودجه

می‌دانیم اغلب طرحها و لوایحی که مجلس به تصویب می‌رساند، دو شوری می‌باشد. بدین معنا که مجلس در یک شور کلیات را به تصویب می‌رساند و در شور دیگری به جزئیات می‌پردازد و مورد تصویب قرار می‌دهد. اما قانون بودجه و طرحها و لوایح فوری، به صورت یک شوری مورد بررسی قرار می‌گیرد. ماده ۹۶ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر می‌دارد:

«به طور کلی تمام لوایح و طرحها به استثنای لوایح و طرحهای فوری و مربوط به بودجه و تغییر قوانین عادی و ... دو شور خواهد بود. فاصله بین دو شور حداقل باید پنج روز باشد.» طبق ماده ۱۰۶ همین آیین‌نامه «لایحه بودجه کل کشور و یا چند دوازدهم و متمم آن یک شوری خواهد بود و در باره کلیه پیشنهادهای اصلاحی و یا الحاقی طبق معمول عمل خواهد شد.»

در تفسیر علت یک شوری بودن بودجه نظرهای متفاوتی ابراز می‌دارند. در حالی که عده‌ای استفاده از یک شور در تصویب بودجه را ناشی از محدودیت زمان بررسی و ضرورت ابلاغ به موقع اختیارات مالی دولت می‌شناسند، گروه دیگری اعتقاد دارند که با تحقق پیش‌بینی‌های به عمل آمده و

تصویب تفریغ بودجه از سوی قانونگذار شور دوم یا وجه کامل قانونی مورد نظر حاصل می‌شود.(شبیری‌نژاد، ۸۱:۱۳۷۵) ماده ۱۰۷ آیین‌نامه داخلی مجلس نیز لزوم فرصت کافی در تصویب بودجه را مورد تأکید قرار داده و مقرر می‌دارد:

«به هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی ۴ ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح شود مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت.»

تصویب بودجه در شرکتهای دولتی

بودجه پیشنهادی مقدماتی هیات مدیره شرکتهای دولتی پس از انجام اصلاحات و اعمال نظرهای مشورتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و پس از تأیید مجدد هیات مدیره و مدیرعامل شرکت با نظرهای مشورتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در جلسه مجمع عمومی صاحبان سهام مطرح و پس از تصویب آن در اجرای موضوع تبصره ۳۳ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای درج در لایحه بودجه کل کشور مجدداً به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال می‌گردد.(انصاری، ۱۴۵:۱۳۷۸)

موارد خاص در تصویب بودجه

۱ - امتناع از تصویب

گفتیم تصویب بودجه، نه تصویب اعداد و ارقام بلکه تصویب سیاستها و برنامه‌های دولت است و تفاوت در وجوه در واقع مبین تفاوت در سیاست‌هاست؛ بنابراین امتناع از تصویب نیز در حکم مخالفت با برنامه‌ها و سیاستهای دولت بشمار می‌رود. به طوری که تاریخ سیاسی کشورها نشان می‌دهد لایحه بودجه معمولاً به طور کامل از طرف پارلمان رد نمی‌شود و اکثراً در مجالس قانونگذاری تعدیل می‌گردد؛ اما باید گفت ردّ بودجه یکی از حقوق قانونی پارلمان محسوب می‌شود. کسی نمی‌تواند این قدرت را از پارلمان سلب کند. از آنجاکه حق رأی دادن در خصوص عایدات و مخارج (درآمدها و مخارج)، متعلق به نمایندگان مملکت است، لذا نمایندگان مزبور لزوماً دارای حق رد نمودن بودجه

هم خواهند بود؛ چراکه پارلمان اگر حق تصویب را داشت، نقطه مقابل آن یعنی حق ردّ بودجه را نیز خواهد داشت؛ چون این دو لازم و ملزوم یکدیگرند و یکی بدون دیگری بی‌معنی است.(اشتورم : ۳۶۷) بنابراین ردّ بودجه از نظر قوانین اساسی ممالک پارلمانی امر قاعده‌مندی است و در صورت امتناع مجلس از تصویب بودجه، عرف جهانی این است که دولت استعفا دهد.

عدم تصویب بودجه جزء استثنائات محسوب می‌شود، اما این مطلب در زمان حکومت بیسمارک، نخست وزیر معروف پروس که بنیانگذار امپراطوری آلمان بشمار می‌رود، اتفاق افتاد. بیسمارک به ظاهر جهت کمک به ضدانقلابیون فرانسه و در باطن برای تجهیز ارتش به منظور حمله به روسیه، به مخالفت و تضعیف مجلس آلمان که اصطلاحاً رایشتاک خوانده می‌شد پرداخت. بدین منظور وی عملاً در سال ۱۸۶۲ کنترل مجلس بر هزینه‌های نظامی را محدود ساخت و هنگامی که مجلس با بودجه کشورگشایانه او مخالفت نمود، به جای استعفا، عملاً مجلس را از حق تصویب بودجه محروم و با تصویب مجلس اعیان کار خود را پیش برد.(صالحی، ۱۳۷۴: ۱۸۲)

۲ - بودجه یک یا چند دوازدهم

همانطور که در مبحث اصل سالانه بودن بودجه مطرح شد، چنانچه دولت به هر دلیل نتواند تا پایان سال، بودجه سال آینده را تنظیم کند و یا پارلمان کار بررسی و تصویب بودجه را به تعویق اندازد، در هر دو حال دولت ناگزیر است برای پرداختهای خود از مجلس تقاضای اعتبار موقت یک دوازدهم برای یک ماه، دو دوازدهم برای دو ماه و نظایر آن نماید.

واژه‌ها و مفاهیم مهم

- بودجه و دموکراسی
- اهمیت لایحه بودجه
- خصایص قانون بودجه
- کیفیت تصویب بودجه
- شور در لایحه بودجه
- طرح و لایحه
- لوایح موقت
- لایحه متمم بودجه
- امتناع از تصویب بودجه
- بودجه یک یا چند دوازدهم
- کمسیون تلفیق
- کمسیونهای تخصصی

فصل هفتم

اجرای بودجه

اجرای بودجه مرحله‌ای اساسی در فرآیند بودجه است و مهم‌ترین نقش را در توفیق یا عدم توفیق دولت و دستگاههای اجرایی و تحقق هدفها و آرمانهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه دارد؛ زیرا نه تنها تمام عملیات مربوط به تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، بلکه مراحل بعدی آن یعنی نظارت و کنترل بر بودجه نیز به خاطر اجرای صحیح آن صورت می‌گیرد. دولت به عنوان مظهر قوه مجریه با بهره‌گیری از خدمات و تخصصهای هزاران کارشناس و کارگزار خود و استفاده از تمامی منابع مالی و اقتصادی مملکت، طبق برنامه‌ها و اعتبارات تصویب شده، در اجرای صحیح و بموقع بودجه کل کشور اهتمام می‌ورزد. بدیهی است وجود عوامل و شرایطی مانند تشکیلات سازمانی مناسب، مدیران لایق و آگاه، کارکنان علاقمند و کارآمد، مقررات و ضوابط ساده و منطقی و بالاخره روشهای انجام کار قابل کنترل و مطلوب، چنانچه با انضباط و احساس مسؤولیت توأم باشد، تحول اساسی در نظام اداری و اجرایی کشور فراهم می‌کند. بازتاب نتایج حاصل از اجرای بودجه در سایر مراحل تهیه و تنظیم، تصویب و نظارت بودجه نیز تأثیر می‌گذارد و آنها را یاری می‌بخشد و یا گمراه می‌سازد. (سمیعی، ۳۸:۱۳۶۸)

منظور از اجرای بودجه مراحل مربوط به وصول درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار از یک طرف و مصرف اعتبارات پیش‌بینی شده و مصوب از طرف دیگر جهت نیل به اهداف و مقاصد عمومی است. مرحله اجرای بودجه در دو بعد دخل و خرج ، یا درآمدها و هزینه‌ها بطور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اجرای بودجه در مورد هزینه‌ها

از بعد مخارج یا هزینه‌ها، بودجه دارای چهار مرحله به شرح زیر است:

۱ - ابلاغ بودجه

۲ - مبادله موافقت‌نامه‌های فعالیتهای جاری و عمرانی

۳ - تخصیص و تقسیط اعتبار
۴ - مصرف اعتبارات

ابلاغ بودجه

لایحه بودجه پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان حکم قانون بودجه را پیدا می‌کند و جهت اجرا از طرف مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور و از طریق ایشان یا رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به کلیه دستگاههای اجرایی ابلاغ می‌شود. ابلاغ امری است که در مورد کلیه قوانین انجام می‌شود؛ بدین معنی که هر قانون از جمله قانون بودجه پس از تصویب به دولت ابلاغ می‌شود. دولت به نوبه خود، اعتبارات هریک از وزارتخانه‌ها و سایر دستگاهها را جهت اجرای آنها و دستگاههای اجرایی نیز بودجه خود را به واحدهای اجرایی ابلاغ می‌کنند.

مبادله موافقت نامه طرح و فعالیت

ابلاغ اعتبارات دستگاهها که در بودجه کل کشور تصویب شده است، فقط ارقام ریالی را در قالب برنامه و یا فصل هزینه و یا ردیفها نشان می‌دهد. چون ارقام بایستی در عملیاتی مصرف شود که دستگاه را به اهداف تعیین شده برساند، بنابراین جهت هماهنگی و مشخص شدن دقیق عملیات اجرایی دستگاه در چارچوب اهداف دولت، موافقتنامه شرح عملیات بین دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مرکز یا استان مبادله می‌شود.(محسنی، ۱۳۷۱:۹۵)
موافقتنامه سندی است مالی که به موجب آن دستگاه اجرایی از یک طرف تعهد می‌نماید که شرح عملیات موجود در آن را رعایت نماید و از طرف دیگر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز به تناسب پیشرفت امور نسبت به تخصیص اعتبار اقدام نماید.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیشنهاد تملک داراییهای سرمایه‌ای سال ۱۳۸٤ موافقتنامه شرح عملیات طرح فرم ۳-۱	شماره طبقه‌بندی طرح: عنوان دستگاه اجرائی: شماره دستگاه اجرایی: عنوان دستگاه بهره‌بردار: شماره دستگاه بهره‌بردار:

«مبالغ به میلیون ریال»

عنوان	۱۳۸۲	۱۳۸۳	برآورد عملکرد ۱۳۸٤		
	عملکرد	برآورد علمکرد	بودجه عمومی	سایر منابع	جمع
فصل اول: ساختمان و مستحدثات					
ساختمانهای مسکونی					
ساختمانهای غیرمسکونی					
سایر مستحدثات					
مطالعات مربوط به تملک ساختمان و مستحدثات					
مخارج جانبی مربوط به تملک ساختمان و مستحدثات					
فصل دوم: ماشین آلات و تجهیزات					
ماشین آلات و تجهیات حمل و نقل					
سایر ماشین آلات و تجهیزات					
مطالعه مربوط به تملک ماشین آلات و تجهیزات					
مخارج‌جانبی مربوط به تملک ماشین آلات و تجهیزات					
فصل سوم: سایر دارائی‌های ثابت					
دارائی‌های مولد					
دارائی‌های ثابت نامشهود					
مطالعات مربوط به تملک سایر دارائی‌های ثابت					
مخارج جانبی مربوط به تملک سایر دارائی‌های ثابت					
فصل چهارم: افزایش موجودی انبار					
موجودی‌های استراتژیک					
سایر موجودی‌ها					
مطالعات مربوط به موجودی انبار					
مخارج جانبی مربوط به موجودی انبار					
فصل پنجم: اقلام گرانبها					
فصل ششم: زمین					
منابع آب سطحی					
مطالعات مربوط به تملک زمین					
مخارج جانبی مربوط به تملک زمین					
سایر					
فصل هفتم: جبران خدمات کارکنان و طرح سایر دارائی‌های تولید نشده					
جبران خدمات طرح					
تملک دارائی‌های زیرزمینی، منابع زیستی و منابع آب					
حق امتیاز، قراردادهای قابل انتقال و حقوق انتفاعی					
سایر دارائی‌های مشهود و نامشهود تولید نشده					
جمـــــع کل					

دستگاه اجرایی — **دفتر بخشی**

تخصیص اعتبار مصوب

درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه کل کشور در طول سال به تدریج وصول و هزینه‌ها نیز با توجه به زمان، فصل و سایر عوامل در ۱۲ ماه پرداخت می‌شوند. بر اساس اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها چون تا درآمد نباشد امکان پرداخت وجود ندارد، بنابراین با توجه به عواملی چون وجود نقدینگی و اولویتهای اقتصادی ـ اجتماعی اعتبارات سالانه دستگاهها در قالب یک ماهه یا سه ماهه قسط‌بندی می‌شود که به آن تخصیص گویند.

تخصیص اعتبار عبارتست از تجویز استفاده از مبالغ معینی از اعتبارات مصوب سالانه در دوره‌های زمانی مشخص (سه ماهه، چهار ماهه، شش ماهه و غیره). به عبارت دیگر، تخصیص اعتبار تعیین حجم اعتباری است که در دوره‌های زمانی معین در سال، برای تأمین هزینه اجرای برنامه‌ها، عملیات و سایر پرداختها مورد نیاز است. هدف اصلی تخصیص اعتبار، کنترل دقیق هزینه‌های دولت و سازمانهای دولتی و ایجاد تعادل میان دریافتها و پرداختهای دولت می‌باشد. به همین علت، هنگام تخصیص اعتبارات مصوب به سازمانهای دولتی، میزان دقیق درآمدها و سایر دریافتها و موجودیهای دولت و اعتبارات لازم برای اجرای برنامه‌ها و طرحهای مؤسسات دولتی، با توجه به اولویتها و جریان پیشرفت آنها در دوره تخصیص اعتبار، در نظر گرفته می‌شود.[۱]

مصرف اعتبارات

در این مرحله مخارج دولت به مرحله عمل درمی‌آید. مطابق قانون محاسبات عمومی مراحل تفصیلی اجرای بودجه یا مصرف اعتبارات در مراحل زیر انجام می‌شود:[(۱)]

۱) تشخیص: تشخیص عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداختهایی که تحصیل

ج. در ایران طبق ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه، کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسند، بر اساس گزارشهای اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات، برنامه‌ها، فعالیتها و طرحهادر دوره‌های سه ماهه توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (و در استانها نماینده استانداری) تخصیص داده می‌شوند. بعد از تصویب بودجه سالانه کل کشور، درخواست تخصیص اعتبار بوسیله دستگاه اجرایی بر اساس پیش‌بینی پیشرفت کار و وضع قراردادها، شرایط اقلیمی محل انجام کار و سایر خصوصیات امر با توجیه لازم تهیه و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌گردد.

۱. تعاریف مربوط به مراحل خرج از مواد ۱۷ تا ۲۳ قانون محاسبات عمومی نقل شده است.

یا انجام آنها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاههای اجرایی ضروری است.
مرحله تشخیص به عهده دستگاه اجرایی است که باید اعتبار را به مصرف برساند. باید محاسبه کند چه کالا یا خدماتی را باید بخرد که برای هدفهای سازمان لازم است.

۲) **تأمین اعتبار**: وقتی کالا یا خدمت معین شد، باید اعتبار آن هم تخصیص پیدا نماید. تأمین اعتبار عبارتست از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبارات مصوب برای هزینه معین.

۳) **تعهد**: تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از :
الف ـ تحویل کالا یا انجام دادن خدمت
ب ـ اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد.
ج ـ احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح.
د ـ پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون

۴) **تسجیل**: تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب مدارک اثبات کننده بدهی. در این مرحله میزان بدهی و وجهی تعیین می‌گردد که باید از محل اعتبار به شخص حقیقی یا حقوقی که تعهد به نفع او صورت گرفته تأدیه گردد. تسجیل باید متکی به مدارک و اسناد مثبته باشد و توجه شود که مقررات قانونی آن به طور کامل صورت گرفته باشد. مثلاً اگر موضوع تعهد در مقابل تحویل کالا ناشی از خرید است، باید دقت نمایند که مقررات مربوط به معاملات دولتی رعایت شده باشد و در صورت نیاز اسناد انتشار آگهی مناقصه یا استعلام بها و غیره ضمیمه باشد.

۵) **حواله** : حواله در واقع دستور پرداختی است که پس از طی مراحل چهارگانه قبل، از طرف رئیس دستگاه یا نماینده مجاز وی به ذیحساب داده می‌شود تا نسبت به پرداخت بدهی مسجّل گشته، عهده ذینفع اقدام نماید. برابر ماده ۲۱ قانون محاسبات «حواله اجازه‌ای است که کتباً به وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاه اجرایی محلی و یا نهادهای عمومی غیر دولتی و یا سایر دستگاههای اجرایی برای تأدیه تعهدات و بدهیهای قابل پرداخت از محل اعتبارات مربوط، عهده ذیحساب، در وجه ذینفع صادر می‌شود».

۶)**درخواست وجه**: در این مرحله و به منظور پرداخت حواله‌های صادره، می‌بایست وجوه لازم از محل اعتبارات مصوب و تخصیص یافته در اختیار دستگاه اجرایی قرار گیرد. ذیحساب با تکمیل

فرم درخواست وجه، از خزانه درخواست می‌کند که وجوه لازم از محل اعتبار ردیف بودجه‌های سال مورد نظر به حساب بانکی دستگاه واریز شود.(صالحی، ۱۹۸:۱۳۷۴) نمونه درخواست وجه ذیلاً ملاحظه می‌شود.

۷) **هزینه**: در این مرحله که در حقیقت آخرین مرحله بخش مصرف اعتبارات است، پرداخت لازم که مراحل قبلی را گذرانده است در وجه ذینفع صورت می‌گیرد. برابر ماده **۲۳** قانون محاسبات «هزینه عبارت از پرداختهایی است که به طور قطع به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوطه صورت می‌گیرد».

نمونه فرم درخواست وجه

شماره درخواست

وزارت .... ردیف دستگاه

مؤسسه .... شماره طرح یا برنامه

شرکت .... تاریخ درخواست

از خزانه خواهشمند است مبلغ "به حروف" .... ریال را از محل اعتبار ردیف بودجه سال .... به شرح زیر به حساب شماره .... بانک .... منظور و نتیجه را اعلام فرمایید.

شماره ردیف	مواد هزینه	مبلغ
جمع		

اقدام کننده:

ذیحساب و مدیر کل امورمالی

کسور: مالیات	کسور: بازنشستگی	کسور: سایر	کسور: جمع	خالص پرداختی

اعتبار مورد درخواست تأمین به شماره ثبت گردید

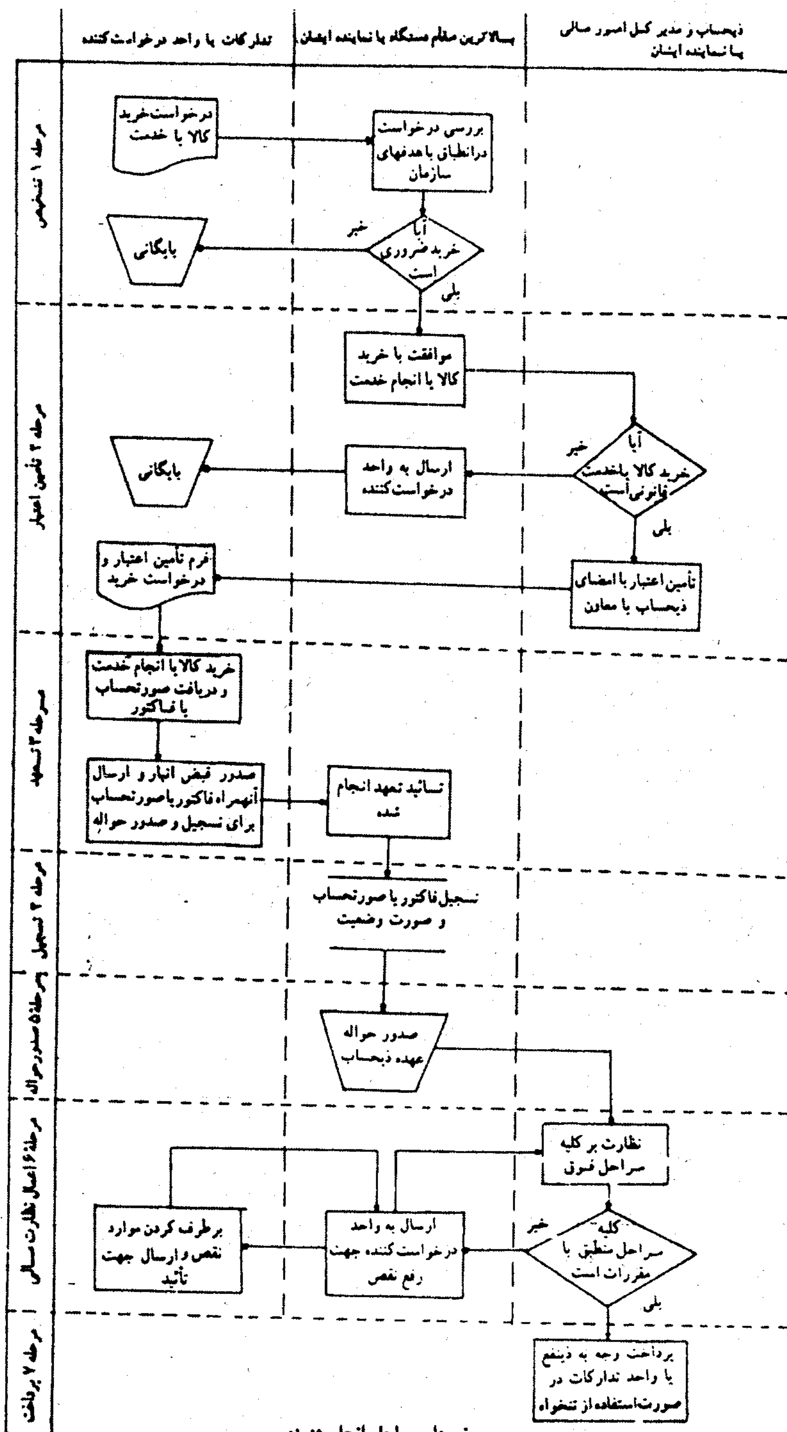
شرح و توضیحات ذیحسابی

شماره اعلامیه انتقال وجه از حساب ۸۰۰۷ خزانه

شماره حساب بانک دریافت کننده	شماره چک	مبلغ
جمع		

شماره و تاریخ ورود اعتبار به دفتر پرداخت — شماره و تاریخ پرداخت در دفتر کل

مسئول صدور چک — رئیس اداره پرداخت خزانه



نمودار مراحل انجام هزینه

تنخواه گردان، پیش‌پرداخت و علی‌الحساب

تنخواه‌گردان و انواع آن

به منظور تسهیل و تسریع در اجرای مراحل تفصیلی اجرای بودجه تنخواه گردانی در اختیار خزانه مرکز، خزانه استان، ذیحساب و مأمور خرید قرار می‌گیرد (فرزیب، ۱۳۷۷: ۱۱۸) تنخواه‌گردان عبارت از مبلغی است که برای تأمین مخارج نقدی و جزئی تعیین می‌گردد و در نوبت‌های معین معادل وجوه مصرفی (طبق مدارک مثبته) آن را به میزان اولیه می‌رسانند.

وجوه تنخواه گردان به طور نقد یا به صورت حساب بانکی معمولاً در اختیار مأمور خرید (کارپرداز) یا واحد تدارکات و یا هر واحدی که به اقتضای وظایفش نیاز به تنخواه دارد، قرار می‌گیرد و در پایان دوره مالی تسویه می‌شود.

در قانون محاسبات عمومی کشور انواع تنخواه گردان به شرح زیر تعریف شده است:

تنخواه‌گردان خزانه: عبارتست از اعتبار بانکی در حساب درآمد عمومی نزد بانک مرکزی که به موجب قانون اجازه استفاده از آن به میزان معینی در هر سال مالی برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در همان سال به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده می‌شود و تا پایان سال واریز می‌گردد.

تنخواه‌گردان استان: عبارتست از وجهی که خزانه از محل اعتبارات مصوب به منظور ایجاد تسهیلات لازم در پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی دستگاههای اجرائی محلی تابع نظام بودجه استانی در اختیار نمایندگیهای خزانه در هر استان قرار می‌دهد.

تنخواه‌گردان حسابداری: عبارتست از وجهی که خزانه و و یا نمایندگی خزانه در استان از محل اعتبارات مصوب برای انجام بعضی از هزینه‌های جاری و تعهدات قابل پرداخت سالهای قبل در اختیار ذیحساب قرار می‌دهد تا در قبال حواله‌های صادر شده واریز و با صدور درخواست وجه مجدداً دریافت گردد.

تنخواه‌گردان پرداخت: عبارتست از وجهی که از محل تنخواه‌گردان حسابداری از طرف ذیحساب با تأیید وزیر یا رئیس مؤسسه یا مقامات مجاز از طرف آنها برای انجام برخی از هزینه‌ها در اختیار واحدها یا مأمورینی که به موجب قانون مجاز به دریافت تنخواه گردان هستند قرار می‌گیرد تا به تدریج که هزینه‌های مزبور انجام می‌شود اسناد تحویل و مجدداً وجه دریافت دارند.

پیش‌پرداخت و علی‌الحساب

پرداخت وجه هر حواله باید مستند به اسنادی باشد که از آن اسناد به طور صحیح و واضح معلوم شود که وجه معینی بر عهده دولت بوده و پرداخت آن ذمه دولت را به طور کلی یا جزئی از دیون مزبور بری خواهد ساخت. ولی مخارجی که تهیه اسناد خرج آن قبل از پرداخت وجه میسر نباشد مثل هزینه سفر و غیره ممکن است قسمتی به صورت پیش‌پرداخت انجام گیرد و اسناد خرج آن پس از انجام عمل مطالبه و تسویه گردد.

پرداختها به طور کلی بر دو نوع است:

الف) پرداخت قطعی (هزینه‌ها)

ب) پرداخت غیرقطعی (پیش‌پرداخت و علی‌الحساب)(عزیزی، ۱۳۷۹: ۱۳۲)

پیش‌پرداخت: عبارتست از پرداختی که از محل اعتبارات مربوط بر اساس احکام و قراردادها طبق مقررات پیش از انجام تعهد صورت می‌گیرد.

علی‌الحساب: عبارتست از پرداختی که به منظور ادای قسمتی از تعهد با رعایت مقررات صورت می‌گیرد

پیش‌پرداخت و علی‌الحساب از این نظر متفاوتند که معمولاً در پیش‌پرداخت کاری یا خدمتی انجام نشده و به مرحله تعهد نرسیده است، و در برابر اخذ ضمانتنامه معتبر به پیمانکار طبق قرارداد پرداخت می‌شود. در صورتی که علی‌الحساب به منظور پرداخت قسمتی از کارهای انجام شده یا کالای خریداری شده یا خدمات انجام یافته است.

پیش‌پرداختها در طرحهای عمرانی عمدتاً در مراحل اولیه کار به منظور تقویت پیمانکار برای اجرای عملیات پرداخت می‌شود ولی علی‌الحساب‌ها برای قسمتی از کارهای انجام شده یا صورت وضعیتهای ارائه شده (به علت عدم مبادله موافقتنامه یا تخصیص نیافتن اعتبار) پرداخت می‌شود.

اجرای بودجه در مورد درآمدها

همانطور که قبلاً ذکر شد، پیش‌بینی درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌شود و در هر مورد نیاز به مجوز قانونی دارد و پیش‌بینی به هر میزان مانع وصول درآمدهای بیشتری از منابع مربوط نیست. لکن وصول مبالغ بیشتری خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است.

در صورتی که درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه کل کشور توسط دستگاههای اجرایی تحقق پیدا نکند، ضمن بررسی علل آن و خواستن توضیح از مسؤولان در صورتی که هنوز سال مالی به پایان نرسیده باشد، دولت معمولاً در وهله اول از طریق افزایش اعتبار منابع دیگر و در صورت عدم امکان، کم نمودن اعتبار هزینه‌ها موازنه بودجه را فراهم نموده یا برای آینده تسرّی خواهد داد.

در کشورهای در حال توسعه و همچنین کشور ما بخصوص در زمان جنگ درآمدهای پیش‌بینی شده همواره در معرض کاهش یا افزایش است. در صورتی که درآمدهای وصولی به استناد قوانین مربوط، در ضمن اجرای بودجه بیشتر از رقم پیش‌بینی شده باشد دولت مکلف به وصول آن می‌باشد؛ ولی برای هزینه کردن وجوه اضافی (بیش از اعتبارات مصوب) مکلف است از طریق ارائه لایحه متمم بودجه اقدام نماید.(محسنی، ۱۳۷۱:۴۹-۴۸)

روشهای انعطاف‌پذیری بودجه

اساس بودجه بر «پیش‌بینی» درآمدها و هزینه‌هاست. به همین جهت به هنگام اجرای بودجه، ممکن است نیاز به تغییر اقلام بودجه ضرورت پیدا کند؛ تا گردش منظم کارهای دولت دچار وقفه و رکود نگردد. برخی از روشهای انعطاف‌پذیری بودجه ذیلاً بیان می‌شود:(فیضی، ۱۳۷۲:۲۶۳-۲۶۲)

الف) اصلاح و متمم بودجه

از جمله راههای تغییر و تبدیل اقلام بودجه، تنظیم لایحه اصلاح و متمم بودجه و تقدیم آن به مجلس است. به افزایش بخشی از اعتبار در اثر کاهش بخش یا بخشهای دیگر همان اعتبار مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اصلاح اعتبار گویند.

به عبارت دیگر اصلاح بودجه عبارتست از : جابجایی و تغییر در اعتبارات برنامه‌ها و یا فصول هزینه و یا بین دستگاههای اجرایی محلی بدون اینکه در جمع کل اعتبار دستگاه و یا استان تغییری بوجود آید.

متمم بودجه نیز معلول درآمدها یا هزینه‌های اتفاقی پیش‌بینی‌نشده است. در صورتی که در طول سال اجرای بودجه، علاوه بر درآمدهای پیش‌بینی شده درآمدهای جدید طبق قوانین کسب شود و یا منابع درآمدی پیش‌بینی شده افزایش نشان دهد، و همچنین در زمانهایی که هزینه‌های اتفاقی پیش‌بینی‌نشده به وقوع پیوندد، دولت می‌تواند با تهیه و تقدیم لایحه متمم بودجه اعتبارات را افزایش و پس از تصویب قانونگذار آن را اجرا نماید.

ب) اعتبارات ردیفهای متفرقه (عمومی)

اعتبارات ردیفهای متفرقه یا ردیفهای متمرکز بودجه از بقایای بودجه یک قلم هستند و در واقع حالتی از بودجه متداول که نقش یک کیسه را دارا می‌باشد. ردیفهای متمرکز بودجه که آنرا اصطلاحاً بخش پنجم نیز می‌گویند، اعتباراتی هستند که در قالب مواد هزینه و برنامه‌ها ظاهر نمی‌گردد، لکن دستگاه‌های اجرائی از آن تغذیه می‌نمایند. در واقع اعتباراتی هستند که برای دولت مشخص و معین هستند، لکن امکان تفکیک آن در قالب مواد هزینه و برنامه‌ها و تعیین سهم هریک از دستگاه‌های اجرائی مشخص نمی‌باشد. (عزیزی، ۱۳۷۹:۲۲۷)

نحوه مصرف هریک از این اعتبارات (در صورتی که تابع مقررات عمومی نباشد) به موجب احکام جداگانه تعیین می‌شود. عمده‌ترین ردیفهای متفرقه که در اغلب سالها دارای عملکرد می‌باشند، هزینه‌های پیش‌بینی نشده اعتبارات جاری و عمرانی و تقویت بنیه دفاعی و بازسازی مناطق آسیب دیده از جنگ تحمیلی می‌باشد.[1]

ج) تبصره‌های بودجه

از جمله روشهای دیگر انعطاف‌پذیری بودجه، اختیارات محدودی است که در تبصره‌های بودجه برای جابجا کردن اعتبارات مصوب، به قوه مجریه داده می‌شود که میزان آن نیز می‌تواند هر سال تغییر کند.

مرحله اجرای بودجه در شرکتهای دولتی

مرحله اجرای بودجه در شرکتهای دولتی نیز در بیشتر موارد مانند اجرای بودجه در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشد با این تفاوت که:

۱ـ شرکهای دولتی در اجرای بودجه از محل منابع داخلی خود نیاز به تخصیص اعتبار توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کمیته تخصیص ندارند و می‌توانند در

---

۱. طبق ماده ۵۵ قانون محاسبات عمومی، اعتباری که تحت عنوان هزینه‌های پیش‌بینی نشده در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود، بنا به پیشنهاد وزرای ذیربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران با رعایت مقررات این قانون و سایر مقررات عمومی دولت قابل مصرف می‌باشد.

برآورد اعتبار ردیفهای متفرقه در سال ۱۳۸۴

(ارقام به میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان ردیف	هزینه‌ها	تملک دارائیهای سرمایه‌ای	جمع
۵۰۳۲۸۸	اعتبارات مناطق توسعه نیافته – موضوع بند ح تبصره ٦	۳۱,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰
۵۰۳۲۸۹	وزارت کشور – تامین هزینه‌های ضروری استانداران	۸۵,۰۰۰		۳۱,۰۰۰
۵۰۳۲۹۰	وزارت کشور – حوادث غیر مترقبه موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	٤۰۰,۰۰۰	۲۵۷,۰۰۰	۳٤۲,۰۰۰
۵۰۳۲۹۹	حقوق و عوارض گمرکی دستگاههای اجرایی مشمول (جمعی – خرجی) شامل دیون معوقه	۱۲,۵۰۰		٤۰۰,۰۰۰
۵۰۳۳۰۱	اعتبار موضوعات بند ت تبصره ۱۸	۱,۷۱۰,۰۰۰		۱۲,۵۰۰
۵۰۳۳۰۸	اعتبار طرحهای مربوط به تعهدات سفرهای مقام مظم رهبری		۷۰۰,۰۰۰	۷۰۰,۰۰۰
۵۰۳۳۳٤	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح – فعالیتهای پیش بینی نشده (کمک)	۱,۷۱۰,۰۰۰	۰	۱,۷۱۰,۰۰۰
۵۰۳٤۱۲	اعتبار موضوع جز ۱ بند الف و جزء ۷-۳ بند ب تبصره ۱۹	۲۰۰,۰۰۰	۸۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰
۵۰۳٤۱۵	صندوق حمایت از صنایع الکترونیک – موضوع بند ب تبصره ٤	۵۰,۰۰۰		۵۰,۰۰۰
۵۰۳٤۱۸	سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور – بسترسازی و کمک به صادرات خدمات فنی و مهندسی	۲,۰۰۰		۲,۰۰۰
۵۰۳٤۲۲	اعتبار طرحهای مربوط به سفرهای رئیس جمهور		۵۸۰,۰۰۰	۵۸۰,۰۰۰
۵۰۳٤۲٦	هزینه‌های تهیه و توزیع کالابرگ مرحله ۱۲ – موضوع بند ح تبصره ۸	۳۲,۰۰۰		۳۲,۰۰۰
۵۰۳٤۷۱	پیاده‌سازی نظام آمارهای ثبتی دستگاههای اجرایی	۱۰,۰۰۰		۱۰,۰۰۰
۵۰۳٤۸۵	بکارگیری یافته‌های پژوهشی موضوع بند د ماده ٤۵ قانون برنامه چهارم	۸۰,۰۰۰		۸۰,۰۰۰
۵۰۳۵۱۵	افزایش سرمایه دولت در صندوق تعاون – موضوع بند ع تبصره ۲	۱۹۰,۰۰۰		۱۹۰,۰۰۰
۵۰۳۵۲۹	دفتر امور مناطق محروم کشور – رئیس جمهور، کمک بلاعوض به عنوان تامین سرمایه اولیه سهم دولت در تاسیس صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی	۵۰,۰۰۰		۵۰,۰۰۰
۵۰۳۵۳۱	تامین خودروی جمعی و نقل و انتقال معلولین – بهینه‌سازی مصرف انرژی		٦۰۰,۰۰۰	٦۰۰,۰۰۰

چارچوب بودجه مصوب خود با تنظیم و امضای فرم درخواست وجه وسیله شخص ذیحساب از محل وجوه تمرکز یافته خود در خزانه داری کل کشور پول دریافت و به حسابهای قابل برداشت واریز و با رعایت قوانین مقررات هزینه نمایند. ولی آن دسته از شرکتهای دولتی که از محل درآمدهای عمومی کمک دریافت می‌کنند و تمام یا بخشی از طرحهای عمرانی و سرمایه گذاریهای ثابت آنها از محل منابع عمومی تأمین می‌گردد باید با توجه به پیشرفت کار تخصیص اعتبار بگیرند.

۲ - انعطاف‌پذیری شرکتهای دولتی در اجرای بودجه به مراتب بیشتر و گسترده‌تر از دیگر سازمانهای دولتی می‌باشد و در آیین‌نامه‌های مالی و نهایتاً در صورتجلسه مجمع عمومی برای تصویب بودجه به هیأت مدیره شرکت اجازه داده می‌شود تا درصد معینی سرفصلهای هزینه را در داخل بودجه جاری جابجا نمایند و یا در داخل بودجه سرمایه‌ای تا سقف مشخصی طرحها و سرفصلها را جابجا کنند.

۳ - از نظر حسابداری نیز در پایان سال مالی و بودجه، هزینه‌های بودجه جاری در مقابل درآمدها قرارگرفته و سود یا زیان شرکت را نشان می‌دهد و هزینه‌های بودجه سرمایه ای نیز به حساب داراییهای شرکت منظور و در ترازنامه پایان دوره انعکاس پیدا می‌کند و نظام حاکم بر حساب و کتاب حاصل از اجرای بودجه آنان را سیستم حسابداری بازرگانی تشکیل می‌دهد که چارچوب و مبانی قانوی آن نیز متکی به قانون تجارت می‌باشد.(انصاری، ۱۴۸:۱۳۷۸)

معاملات دولتی

ضوابط و مقررات مالی و اداری کارهای دولتی بسیار جامع و فراگیر تنظیم شده است تا قابلیت شمول بر همه فعالیتها را داشته باشد. مدیر دولتی نه آسان می‌تواند بخرد و نه آسان می‌تواند بفروشد؛ مگر باکسب مجوزهای لازم و مصوبات طولانی‌مدت. نحوه عمل خرید کالاها و خدمات و فروش اموال در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تابع تشریفات معاملات دولتی است. معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بدون استثناء باید از طریق مناقصه (خرید با رعایت صرفه جویی و استفاده از رقابت دارندگان کالا یاکار درکم کردن قیمت) و مزایده (فروش با بالاترین رقم به خریداران) انجام شود. مگر مواردی که در قانون پیش‌بینی شده است.

در صورتی که یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مجاز به فروش خدمت یاکالا باشد اگر خریدار بخش خصوصی باشد باید از طریق مزایده به فروش برساند ولی اگر دستگاه دولتی باشد نیاز به تشریفات مزایده نبوده و مطابق مقررات مربوط اقدام می‌نماید.(محسنی، ۱۳۹:۱۳۷۱)

لزوم رعایت انضباط مالی و پرهیز از اسراف در تخصیص و مصرف اعتبارات

اسراف و تبذیر به عنوان رفتارهایی غیر تعادلی قلمداد می‌شوند. اسراف عبارت است از خرج کردن چیزی در محل خود و بیش از حد لازم و تبذیر عبارتست از خرج کردن چیزی در غیر محل خود و در جای غیر لازم. از آنجاکه در بعد تولید تخصیص بهینه منابع و در بعد مصرف، استفاده مؤثر وکارآمد از مواهب طبیعی و تولیدات، رفتارهای اقتصادی رو به تعادل بشمار می‌روند، لذا توجه به اسراف و تبذیر به منظور پرهیز از آنها ضروری می‌نماید؛ چراکه این دو رفتار موجب هدر رفتن منابع اعم از طبیعی، مالی و انسانی می‌شوند.

اسراف و تبذیر در دو بعد خرد وکلان قابل بررسی است. در سطح خرد ریخت و پاش‌های بی‌مورد و زیاده‌روی در مصرف آب و برق، لوازم مصرفی، کاغذ و... که در دایره مصارف جاری قرار می‌گیرند، رایج‌ترین مصادیق اسراف است. اما در سطح کلان، مفهوم اسراف، عدم تخصیص مناسب یا بهینه منابع مالی کشور برای طرح‌ها و برنامه‌های ضروری است.

مسؤولان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که مسؤولیت تنظیم بودجه را برعهده دارند، باید رسیدگی کنند که منابع به چه صورت تخصیص داده شده و چگونه مصرف می‌شود. بنابراین منابع را باید بر اساس برنامه صحیح توزیع نمود و اطمینان پیداکرد که منابع در آن بخشی که تخصیص داده شده است، صرف شود.[1] همچنین باید توجه داشت که در هزینه کردن این منابع نیز صرفه‌جویی

---

۱. موضوع انضباط مالی در بودجه سال ۱۳۷۶ در راستای کاهش هزینه‌های غیر ضرور و پرهیز از تجمل‌گرایی و اسراف در ادارات و دستگاههای دولتی، بندهایی از تبصره ۱۳ مورد توجه قرار گرفته و در قانون بودجه سال ۷۶ منظور شده است.

به موجب بند (ج) از تبصره ۱۳ سقف خرید اتومبیل‌های مورد نیاز دستگاههای دولتی کاهش یافته و بر اساس بند (و) همان تبصره محدودیت خاصی به استفاده‌کنندگان از خودروهای دولتی منظور شده و استفاده از خودروهای دولتی توسط مسؤولان ادارات و دستگاهها منوط به مصوبه هیأت وزیران گردیده است.

همچنین به استناد بندهای (ط)، (ی)، (ک)، (ل)، (م) و (س) به ترتیب مقرر شده است که دستگاههای دولتی از پرداخت هرگونه وجهی به هر عنوان به کارکنان خود علاوه بر آن که در قانون پیش‌بینی شده است، خودداری نموده و از خرید هرگونه وسایل سرمایه‌ای مانند مبل، تلویزیون، ویدئو و ... پرهیز نمایند. ضمناً انجام هرگونه هزینه در خصوص چاپ تقویم، سالنامه، آگهی‌های تبریک و تشکر و اطلاعیه از محل بودجه عمومی دولت ممنوع بوده و دستگاههای دولتی از ایجاد هرگونه تغییر در ساختمانهای خود که جنبه تجملاتی و تزئین داشته باشد منع شده‌اند.

رعایت شود.

اقدامات زیر در این زمینه ضروری بنظر می‌رسد:[1]

۱ - منابع را باید در چارچوب یک برنامه استراتژیک اختصاص داد.

۲ - باید اطمینان یافت که منابع اختصاص یافته صرف برنامه مزبور می‌شود.

۳ - چگونگی هزینه کردن را مورد نظارت قرار داد.

بخش اول دیدگاه اقتصاد کلان است و بخش‌های دوم و سوم که شامل اطمینان از اجرای برنامه‌های مورد نظر و درست هزینه کردن منابع است در سطوح اقتصاد خرد و اجرایی مطرح می‌شود.

دو شاخص مهم در حسابرسی منابع صرف شده وجود دارد. این دو شاخص عبارتند از اثربخشی و کارآیی.[2] اگر یک بودجه را می‌توانیم طبق برنامه هزینه کنیم، هزینه کردن خوب بوده است، اما اینکه چنین کاری اثری در بهبود اوضاع داشته حرف دیگری است. موضوع اثربخشی به چگونگی تخصیص منابع و اینکه وجوه صرف کارهایی شود که مؤثر باشد، مربوط می‌شود.

مفهوم کارآیی و اثربخشی و کاربرد آن در بودجه را می‌توان بصورت زیر خلاصه کرد:

---

۱. جهت مطالعه بیشتر به مقاله زیر مراجعه شود:

«اسراف، دیدگاه خرد و کلان» سازمان مدیریت صنعتی، ماهنامه تدبیر شماره ٦٢، ص ۵۲

۲. کارآیی (Efeciency) در مدیریت به «درست انجام دادن کار» و اثربخشی (Efectiveness) به «کارهای درست انجام دادن» تعبیر شده است. اولی بر روش اجرای صحیح امور و دومی بر انتخاب صحیح اهداف تأکید دارد. موفقیت یک سازمان منوط به این است که هم اهداف مناسبی را انتخاب کند و هم با روش صحیحی آن اهداف را به تحقق برساند. یک کارخانه باید هم محصول مناسب و خوبی را برای تولید انتخاب کند (اثربخشی) و هم آن محصول را با روش و کیفیت خوب و با حداقل اتلاف منابع تولید کند (کارآیی). به عنوان مثالی دیگر، یک مترجم نیز برای کسب موفقیت در کار خود، هم باید کتاب خوبی را برای ترجمه انتخاب کند و هم آن کتاب خوب را بخوبی ترجمه کند.

شاخص	مفهوم	کاربرد در بودجه	مثال
اثربخش و کارآمد	کار درستی به نحو صحیح انجام یافته (نه اسراف صورت گرفته و نه تبذیر)	برنامه خوبی (اثربخش) با حداکثر راندمان و حداقل اتلاف منابع (کارآمد) اجرا شده است.	ساخت یک مدرسه در ناحیه مورد نیاز و با هزینه قابل قبول
غیراثربخش و کارآمد	کار نادرستی به نحو صحیح انجام یافته (تبذیر به عمل آمده است)	برنامه نادرستی (غیراثربخش) با حداکثر راندمان و حداقل اتلاف منابع (کارآمد) اجرا شده است.	ساخت یک مدرسه در روستایی که به تدریج خالی از سکنه می‌شود و با هزینه قابل قبول
اثربخش و ناکارآمد	کار درستی به نحو ناصحیح انجام یافته (اسراف شده است)	برنامه درستی (اثربخش) با راندمان کمتر و اتلاف منابع زیاد (ناکارآمد) اجرا شده است.	ساخت یک مدرسه در ناحیه مورد نیاز ولی با هزینه گزاف و غیرقابل قبول
غیراثربخش و ناکارآمد	کار نادرستی به نحو ناصحیح انجام یافته (هم اسراف شده و هم تبذیر)	برنامه نادرستی (غیراثربخش) با راندمان کمتر و اتلاف منابع زیاد (ناکارآمد) اجرا شده است.	ساخت یک مدرسه در روستایی که به تدریج خالی از سکنه می‌شود با هزینه گزاف و غیرقابل قبول

با عنایت به موارد ذکر شده می‌توان لزوم جلوگیری از اسراف را در دو مرحله از فرآیند بودجه مورد بررسی قرار داد:

۱ - در مرحله تنظیم بودجه (دیدگاه کلان)

۲ - در مرحله اجرای بودجه (دیدگاه خرد)

مرحله اول که ضرورت تخصیص بهینه منابع را مورد توجه قرار می‌دهد، از وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌باشد. در این مرحله باید تلاش شود نیازها اولویت‌بندی شود و اعتبارات به نیازهای واقعی سازمان و دولت تعلق گیرد. مرحله دوم راکه به استفاده مناسب از منابع تخصیص یافته اشاره دارد، می‌توان از تکالیف دستگاههای اجرایی و همچنین دستگاههای عهده‌دار نظارت بر اجرای بودجه دانست و باید پیوسته مراقبت به عمل آید تا اولاً اعتبارات، مطابق مقاصد و نیازهای واقعی و مصوب مصرف شود و ثانیاً اعتبارات تخصیصی در راستای نیازها و باکارآمدترین روشها (حداکثر صرفه‌جویی و حداقل اتلاف منابع) مصرف شود.

واژه‌ها و مفاهیم مهم

ابلاغ بودجه

مبادله موافقت نامه

تخصیص اعتبار

مصرف اعتبارات

مزایده و مناقصه

اصلاح و متمم بودجه

انعطاف‌پذیری بودجه

اعتبارات ردیفهای متفرقه (عمومی)

تبصره‌های بودجه

انضباط مالی

اسراف و تبذیر

کارآیی و اثربخشی

فصل هشتم

کنترل بودجه

بودجه موقعی منشاء اثر است که بطور صحیح اجرا شود، بطوزیکه می‌توان گفت اهمیت بودجه در جامعه فقط با اجرای صحیح بودجه تجلی می‌یابد. زیرا اگر بودجه بطور صحیح اجرا نشود نمی‌توان به هدفهایی که از نظر سیاسی و اقتصادی و اجتماعی در تنظیم آن مورد نظر بوده نایل آمد. از طرفی باید توجه داشت که بودجه را نمی‌توان بطور صحیح اجرا کرد مگر اینکه عملیات اجرائی آن را بطور دقیق در معرض نظارت و کنترل قرار داد.

کنترل اجرای بودجه

حقوق مالی پارلمان تنها به تصویب بودجه و قوانین مالی منحصر نیست، درگذشته، (در آغاز فعالیت مجالس در بریتانیا) مجالس قانونگذار فقط به تصویب میزان اعتبارات بسنده می‌کردند و اجرای آن را کلاً در اختیار پادشاه می‌گذاشتند و پادشاه می‌توانست بر حسب اولویتها و مرجحات شخصی خود این اعتبارات را بکار برد. ولی با افزایش صلاحیت مالی و بودجه‌ای پارلمان، نظارت در نحوه مخارج نیز مورد توجه قوه مقننه واقع شد و به همین علت، علاوه بر تعیین موارد هزینه، مصرف این اعتبارات نیز تعیین گردید و حتی جابجائی اعتبارات، از ماده‌ای به مادهٔ دیگر یا از فصلی به فصل دیگر، مقید و مشروط و در مواردی ممنوع گردید، تا دولت‌ها نتوانند هزینه‌ها را بر حسب میل خود انجام دهند و امکان کنترل مجالس در انجام درست هزینه در قالب هر فصل و یا ماده عملی باشد.

نهاد تقنینی باید اطمینان حاصل کند که آیا کلیه تدابیر و مقررات و محدودیتها و شرایطی که به تصویب رسانده، به درستی به مرحله اجرا درآمده است یا خیر ؟ زیرا همانگونه که در گذشته خاطر نشان شد، بودجه یکی از پراهمیت‌ترین ابزار کار قوه مجریه می‌باشد و نحوه اجرای آن از حساسترین و ظریف‌ترین وسایل و امکاناتی است که مجالس مقنن در اختیار حکومت می‌گذارند. لذا کنترل آن نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. تا نظارت دقیقی بر چگونگی اجرای بودجه، از سوی پارلمان به

عمل نیاید، وظیفه پارلمان در این زمینه پایان یافته تلقی نمی‌شود.
از سوی دیگر، چون سند مصوب بودجه، متضمن کلیه فعالیتها و اقدامات اجرائی است، پارلمان با نظارت در حین اجرا و پس از خاتمه دوره یکسال بودجه، می‌خواهد، اولاً برای اجرای بودجه بازبینی مستمر و گام به گام داشته باشد و ثانیاً با ارزشیابی عملکردهای مالی کابینه و وزیران، موضع خود را در قبال آن برای سال مالی آینده روشن کند.(قاضی، ۱۳۷۰: ۵۴۰-۵۳۹)

کنترل عمدتاً برای این است که اعتبارات اتلاف نشود، غیرقانونی و ولخرجانه مصرف نشود. (Anderson, 1994:167) فنون رسمی حسابداری و بودجه می‌تواند برای کنترل مصرف بودجه در راهی که بوسیله مردم و قانونگذاران تجویز شده است، مورد استفاده قرار گیرد. حسابرسان می‌توانند، بوروکراتها و کارکنانی راکه قصد سوء استفاده از امکانات بودجه دولتی داشته باشند منع کنند. وجوه دولتی باید هم بطور کارآمد و هم قانونی خرج شود. (Aronson ,1985:251)

انواع کنترل

عملیات اجرائی صحیح و منطبق با هدفها و برنامه‌های پیش‌بینی شده، در تحقق سیاستها و خط‌مشی‌ها دولت بسیار مؤثر است. به همین جهت نظارت و کنترل بر اجرای بودجه از اهمیت بسیاری برخوردار است. اصولاً دو نوع نظارت بر اجرای بودجه اعمال می‌شود :
نظارت و کنترل قوه مجریه (نظارت درونی)
نظارت و کنترل قوه مقننه (کنترل بیرونی)(فیضی، ۱۳۷۲: ۲۶۳)

۱ ـ نظارت و کنترل قوه مجریه (نظارت درونی)

این نوع نظارت به دو شکل صورت می‌گیرد:

الف) نظارت مالی

هدف اصلی این نظارت (که قبل از خرج اعمال می‌گردد) عدم تجاوز هزینه‌های دولت از اعتبارات مصوب است. قانون محاسبات عمومی کشور مقرر می‌دارد که «پرداخت هزینه‌ها به ترتیب پس از طی مراحل تشخیص و تأمین اعتبار و تعهد و تسجیل و حواله و با اعمال نظارت مالی به عمل خواهد آمد». این نوع نظارت بر مخارج وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی، جزو وظایف وزارت امور اقتصادی و دارائی به شمار می‌آید و از راههای زیر اعمال می‌گردد:
۱ـ ذیحساب : در قانون محاسبات عمومی کشور چنین آمده است که : "اختیار و مسؤولیت تشخیص و

انجام تعهد و تسجیل و حواله، به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه و مسؤولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذیحساب می‌باشد."

۲ـ خزانه : سازمانهای دولتی برای اینکه بتوانند از اعتبارات مصوبه در پرداخت هزینه‌های خود استفاده کنند، پس از طی مراحل تفصیلی اجرای بودجه، توسط ذیحساب درخواست وجه صادر می‌کنند. ولی صدور درخواست وجه لزوماً موجب پرداخت نمی‌گردد، زیرا قبل از پرداخت وجه، خزانه صحت صدور درخواست وجه و مطابقت آن را با اعتبارات مصوبه و مقررات قانونی مورد بررسی قرار می‌دهد، و سپس وجوه درخواست شده را در حدود اعتبارات مصوبه کارسازی می‌کند.

در رسیدگی قبل از پرداخت باید نکات ذیل بررسی شود :

ـ آیا تعهد انجام شده است ؟ به عبارت دیگر آیا خدمتی انجام و یا کالائی تحویل شده است ؟

ـ آیا این تعهد طبق مقررات قانونی انجام شده و مستند آن صحیح است ؟

ـ آیا مبالغ درخواستی صحیح است ؟

ـ آیا مبالغ درخواستی در حدود اعتبارات مصوب در بودجه است ؟(اقتداری، ۱۳۴۷: ۳۱۰)

ب) نظارت عملیاتی

منظور از این نظارت، کاربرد بودجه به عنوان وسیله‌ای برای نیل به اهداف مطلوب است. در حقیقت هدف کنترل عملیاتی، بررسی چگونگی نتایج حاصل از پرداخت مخارج است. براساس قانون محاسبات عمومی کشور، وظیفه نظارت عملیاتی بر اجرای فعالیتها و طرحهای عمرانی، به عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است.

" سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در مورد اجرای فعالیتها و طرحهای عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور دستورالعملها و مشخصات طرحها و مقایسه پیشرفت کار با جدولهای زمانی فعالیتهای جاری و طرحهای عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور بطور مستمر از عملیات طرحها و فعالیتهای دستگاههای اجرائی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرائی را مرتباً در

جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد."[۱]

نظارت عملیاتی از راههای زیر اعمال می‌شود :

۱ـ گزارش توجیهی : سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور ارزشیابی، و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده در قوانین عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، و مقایسه پیشرفت کار با جدولهای زمانبندی، به طور منظم گزارشهای توجیهی از پیشرفت اجرای فعالیتهای جاری و طرحهای عمرانی، از دستگاههای اجرائی دریافت می‌کند.

۲ـ تخصیص اعتبار : کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد، بر اساس گزارشهای اجرائی بودجه و پیشرفت عملیات دستگاههای اجرائی در دوره‌های معین شده، توسط کمیته تخصیص اعتبار[۲]، تخصیص داده می‌شود. اگر نتایج حاصل، منطبق با برنامه و هدفهای مطلوب نباشد، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌تواند در تخصیص اعتبارات دستگاههای مربوطه تجدید نظر کند.

۲ ـ نظارت و کنترل قوه مقننه (نظارت بیرونی)

این نظارت، که از نوع نظارت مالی است، به دو نوع نظارت قضایی و نظارت پارلمانی تقسیم می‌شود.

الف) نظارت قضائی

اعمال نظارت قضائی بر عهده دیوان محاسبات کشور است که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه می‌کند. بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، "دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههائی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که

---

۱ . ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه

۲ . به استناد ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه «برای تخصیص اعتبارات مصوب در بودجه عمومی دولت کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان برنامه و بودجه، معاون وزارت دارائی و خزانه‌دار کل کشور، معاون بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یکی از صاحب منصبان آن سازمان و مدیر کل خزانه و مدیر کل نظارت بر اجرای بودجه تشکیل خواهد شد. ریاست آن کمیته با رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشورخواهد بود.» کمیته تخصیص اعتبار در سطح استان نیز مرکب از استاندار یا یکی از معاونین وی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشوراستان و مدیر کل دارائی استان می‌باشد.

هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد."
دیوان محاسبات کشور تعدادی هیأت مستشاری دارد. این هیأتها به مواردی که بر اساس قانون معین شده است، رسیدگی می‌کنند و در صورت احراز وقوع جرم یا تخلف از ناحیه مسؤول یا مسؤولان، ضمن اعلام رأی، پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع مربوط ارسال خواهند داشت.

ب) نظارت پارلمانی

در حکومتهای آزاد منشانه (دموکراسی) نظارت پارلمانی بر درآمدها و هزینه‌های مملکتی یک اصل مسلم تلقی می‌شود و قانونگذار خود را محق و موظف به نظارت و کنترل بودجه مصوبه خود می‌داند. این نظارت را در جریان اجرای بودجه و همچنین پس از خاتمه سال مالی اجرا می‌نماید.(پژویان، ۱۳۷۵:۱۴۶-۱۴۵)

نظارت سیاسی (نظارت پارلمانی در ضمن سال مالی): در ایران طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و آئین‌نامه‌های مجلس شورای اسلامی نمایندگان ملت حق دارند بر اداره امور دستگاههای دولتی، چگونگی پرداختهای دولت و استفاده از وجوه بیت‌المال دائماً نظارت نمایند و در صورت کشف تخلفات از قوانین و مقررات از مسؤولان دولتی سؤال یا استیضاح نمایند.[1] هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. اگر مجلس رای اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح نمی‌توانند در هیأت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود عضویت پیدا کنند.

نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی (تفریغ بودجه): کلمه تفریغ به معنی فارغ شدن است و منظور از تفریغ بودجه یعنی ارائه و بررسی حسابهای دولت طبق بودجه و برنامه‌های مصوب. اعضای مجلس شورای اسلامی به عنوان نمایندگان ملت و اعضای مجمع عمومی اعتبارات و امکانات مالی جهت

---

۱. اصول هشتادوهشتم و هشتادونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنین مقرر می‌دارد:

اصل هشتادو هشتم: " در هر مورد نماینده‌ای از وزیر مسؤول در باره یکی از وظایف سؤال کند آن وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی ".

اصل هشتاد و نهم: نمایندگان مجلس می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزراء را استیضاح کنند. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود.

اجرای برنامه‌ها و هدفهای مشخصی را در نظر گرفته است و می‌خواهد چگونگی مصرف آن منابع مالی و تحقق هدفهای برنامه را رسیدگی نماید. دولت موظف است به عنوان اعضای هیأت مدیره جامعه گزارشی از عملکرد خود تهیه و به مجمع عمومی تسلیم نماید. در واقع تفریغ بودجه یک حسابرسی کلی عملیات مالی دولت است که توسط قوه مقننه به عمل می‌آید و در آن تطبیق عملیات انجام شده با هدفها و برنامه‌های پیش‌بینی مشخص می‌شود.

نظارت پارلمانی در پایان سال مالی از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه اعمال می‌گردد. دیوان محاسبات رابط بین دولت (قوه مجریه) و پارلمان (قوه مقننه) در مورد گزارش تفریغ بودجه است. در تحقق اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، دیوان محاسبات حسابها و اسناد و مدارک لازم و مربوط را بر اساس قانون جمع‌آوری نموده و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به همراه مواردی که با توجه به نظارت خود تهیه نموده است به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در اختیار و دسترس عموم باشد.(پژویان، ۱۳۷۵)

تفریغ بودجه، نه تنها از لحاظ کمی، اعتبارات مصوب را با هزینه‌های انجام شده کنترل می‌نماید، بلکه از نظر کیفی نیز می‌بایست توانائی یا عدم توانائی دولت را در انجام وظایف خود ارزیابی کند. ضمناً به صورت تابلوئی از امکانات مختلف جامعه و همچنین مشکلات و کمبودها، مسؤولین را در برنامه‌ریزیهای آتی راهنمائی می‌نماید.

هدفهای تفریغ بودجه

تفریغ بودجه به عنوان یکی از ابزارهای بسیار مهم مدیریت عمومی جامعه، نقش فوق‌العاده‌ای در کنترل عملیات گذشته دارد. همچنین مهم‌ترین منبع اطلاعات برای برنامه‌ریزیهای آینده می‌باشد. مجلس شورای اسلامی در سه مقطع زمانی مختلف در اداره امور جامعه بالاترین رسالت را به عهده دارد:

۱- تعیین خط‌مشی و سیاستهای عمومی مملکت.

۲- بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرحها در جهت خط‌مشی و سیاستهای عمومی.

۳- بررسی و تصویب عملکرد دولت با توجه به برنامه‌ها و طرحها.[1] (سمیعی، ۱۳۶۸: ۴۰۱)

تفریغ بودجه که سومین مرحله از مراحل فوق می‌باشد، نه تنها از لحاظ کمی، اعتبارات مصوب را با هزینه‌های انجام شده کنترل می‌نماید، بلکه از نظر کیفی نیز می‌بایست توانایی یا عدم توانایی دولت را در انجام وظایف خود ارزیابی کند. ضمناً به صورت تابلوئی از امکانات مختلف جامعه و همچنین مشکلات و کمبودها، مسؤولین را در برنامه‌ریزهای آتی راهنمایی می‌نماید.

---

۱. سمیعی، عبدلمحمد، حسابداری دولتی در ایران، ص ۴۰۰

سطح نظارت	ماهیت نظارت	مقطع نظارت	مسئولان نظارت	ابزار نظارت	ضمانت اجرایی
درونی (قوه مجریه)	مالی	قبل از خرج	وزارت امور اقتصادی و دارائی (ذیحساب، خزانه)	مقررات مالی سقف اعتبارات	تأمین اعتبار پرداخت وجه
	عملیاتی	بعد از خروج ضمن سال بودجه	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	گزارش عملیاتی	تخصیص اعتبار
برونی (قوه مقننه)	قضایی	بعد از خروج ضمن سال بودجه	دیوان محاسبات	گزارش مالی	صدور رأی
	پارلمانی	بعد از خروج پس از پایان سال	مجلس شورای اسلامی	گزارش تفریغ	استیضاح

خلاصه انواع نظارتهای بودجه (مدنی، ۱۳۸۴: ۱۵۵)

مرحله کنترل بودجه در شرکتهای دولتی

صورتهای مالی شرکتهای دولتی در اجرای تبصره یک ماده ۱۳۲ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، پیش از طرح در جلسه مجمع عمومی صاحبان سهام باید از طرف حسابرسی منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان حسابرسی) مورد رسیدگی قرار گیرد و سازمان حسابرسی نیز ناگزیر است به منظور بررسی صورتهای مالی شرکتهای دولتی عملکردهای حسابداری آنان را همه ساله حسابرسی نماید و این کار یک نوع کنترل بعد از خرج است که بوسیله خود قوه مجریه انجام می‌شود و علاوه بر آن سازمان حسابرسی حکم بازرس قانونی شرکتهای دولتی را دارد و از این طریق نیز می‌تواند ضمن تطبیق عملکرد هیات مدیره با قوانین و مقررات از جمله مقررات بودجه‌ای، با تهیه گزارشهایی برای مجمع عمومی اقدام به کنترل نماید. (انصاری، ۱۳۷۸: ۱۴۷)

واژه‌ها و مفاهیم مهم

نظارت درونی و بیرونی
نظارت مالی
نظارت عملیاتی
نظارت قضائی
نظارت پارلمانی
نظارت سیاسی
تفریغ بودجه

فصل نهم

روشهای تنظیم بودجه

بودجه دارای دو طرف است: یکی درآمد و دیگری هزینه. هریک از این دو طرف باید با دقت بسیار و صحت هرچه بیشتر سنجیده شود؛ زیرا برآورد ارقامی که پایه و اساس منطقی نداشته باشد، نه تنها مفید فایده‌ای نیست ، بلکه می‌تواند بسیار زیانبار باشد.

چون بودجه نوعی برنامه است و بودجه نویسی نیز نوعی برنامه‌ریزی ، از این رو تا حد امکان باید ارکان این برنامه بر مبانی صحیحی استوار باشد و از اینجاست که برای پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها، روشهای مختلفی ابداع شده است که روز به روز از نظر علمی و فنی بر اهمیت آنها افزوده می‌شود. (اقتداری، ۱۸۹:۱۳۴۷-۱۸۸) باید اشاره نمود که در هر مورد و با توجه به وضع خاص اقتصادی کشور و برای هریک از منابع درآمد و هزینه ممکن است در یک زمان از چند روش از روشهای زیر برای حصول نتیجه صحیح‌تر استفاده نمود:

روشهای پیش‌بینی درآمدها

تجزیه و تحلیل درآمدها مرحله‌ای اساسی در بودجه‌بندی است. حجم بودجه و برنامه‌های دولت، بیش از آنکه متأثر از نیازهای عمومی جامعه باشد، انعکاسی از درآمدها و منابع در دسترس است. البته این باید به خاطر سپرده شود که در بلند مدت کل درآمد باید انعکاسی باشد از نیازهای هزینه‌ای. (Steiss, 1972:173) روشهای مختلف پیش‌بینی درآمد به قرار زیر است:

روش سال ماقبل آخر

در این روش درآمدهای بودجه‌ای که برای سال بودجه در دست تهیه است از بودجه سال مالی گذشته یعنی سالی که بلافاصله قبل از سال مالی جاری قرار دارد استفاده می‌شود. از آنجا که اجرای بودجه سال مالی جاری هنوز خاتمه نیافته است، برآورد درآمدها از آخرین بودجه‌ای که اجرای آن خاتمه پذیرفته است گرفته می‌شود. مثلاً برای پیش‌بینی درآمدهای سال ۱۳۷۷ ، درآمدهای تحقق

یافته و قطعی سال ۱۳۷۵ مورد استفاده قرار می‌گیرد.(زندی حقیقی، ۶۲:۱۳۴۲)

روش حد متوسطها

در این روش درآمدهای واقعی یک دوره قبل (۳ تا ۵ سال پیش) مورد توجه قرار می‌گیرند و حد متوسط افزایش یا کاهش هریک از انواع درآمدها را طی چند سال گذشته بدست آورده و سپس بر اساس آن درآمد سال آینده را پیش‌بینی می‌کنند.

روش پیش‌بینی مستقیم

در این روش کارشناسان با مطالعه و تجزیه و تحلیل گرایشهای اقتصادی، مبالغ وصول شده درآمد در سالهای قبل و سایر آمارها و اطلاعات، اثر عوامل گوناگون را بر هریک از انواع درآمدها در مدت محدودی از زمان می‌سنجند و سپس با تکیه بر تخصص و تجارب خویش مبادرت به پیش‌بینی درآمد برای یک دوره آتی می‌نمایند.

روش سنجیده منظم

در این روش که دارای تکنیک و فرمولهای خاص است، پیش‌بینی درآمد بر اساس تجزیه و تحلیل همبستگی‌ها و جمع آوری پرسشنامه‌های نمونه انجام می‌شود. در تجزیه و تحلیل همبستگی‌ها، بستگی میان وصول مالیاتها و منابع مختلف درآمد در طی دوره یا دوره‌های معین اقتصادی مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس بر اساس آن و با توجه به پیش‌بینی وضع اقتصادی در یک دوره آتی میزان درآمدها پیش‌بینی می‌گردد.

روشهای برآورد هزینه‌ها

عوامل (شرایط) اساسی که در برنامه‌های دولتی تأثیر می‌گذارند عبارتند از:

۱ - کمیت و کیفیت خدمات مورد نیاز جامعه

۲ - حجم فعالیت مورد نیاز برای انجام این خدمات

۳ - روشها، تسهیلات، و سازمان لازم برای اجرای این فعالیتها

۴ - کیفیت و کمیت نیروی کار، مواد، تجهیزات و سایر عناصر هزینه‌ای مورد نیاز

۵ - سطح قیمهای عناصر هزینه‌ای مختلف (Steiss, Ibid)

برای برآورد هزینه‌ها که طرف دیگر بودجه است، روشهای زیر وجود دارد:

بودجه متداول

بودجه متداول یا سنتی یعنی بودجه‌ای که در آن اعتبارات هر سازمان دولتی به تفکیک فصول و مواد هزینه مشخص می‌گردد. در این روش بودجه‌ریزی ، نوع و ماهیت هزینه‌ها نشان داده می‌شود ، ولی مشخص نمی گردد که هر هزینه برای نیل به کدام هدف و منظور یا اجرای کدام برنامه یا فعالیت خاص انجام شده است. به تعبیری دیگر توجه عمده روی درون‌داد (Input) متمرکز است.

یکی از علل اصلی استفاده گسترده از روش بودجه‌ریزی متداول در اکثر کشورها از جمله ایران ، سالها قبل از سایر روشهای بودجه‌ریزی ، ارتباط نزدیک این روش با حسابداری دولتی و امکان اعمال کنترل بودجه‌ای مناسب در آن می‌باشد ، زیرا در طبقه‌بندی اعتبارات بر حسب فصول و مواد ، برای هر یک از انواع مخارج جاری و سرمایه‌ای اعتباری معین تصویب می‌شود تا هزینه‌های مربوط به کالا و خدمات خریداری شده در سال اجرای بودجه در محدوده اعتبارات مصوب انجام شوند. بدیهی است هر اندازه که اعتبارات مصوب به فصول و مواد هزینه بیشتری تقسیم شوند ، به همان میزان انعطاف‌پذیری اجرای بودجه و اختیارات مؤسسات دولتی در مصرف اعتبارات کاهش خواهد یافت. و بر عکس ، تقسیم اعتبارات به فصول و مواد هزینه کمتر ، موجب انعطاف پذیری بیشتر اجرای بودجه و وسیع‌تر شدن اختیارات مسؤولان اجرای بودجه خواهد شد.(اقوامی و باباجانی، ۱۳۷۰:۱۲۶-۱۲۵)

بودجه‌ریزی افزایشی

این روش با شیوه تغییرات جزئی در تصمیم‌گیری انطباق دارد. طبق این روش، برای تصمیم‌گیری جدید، به تصمیمهایی که قبلاً در زمینه مورد نظر گرفته می‌شود مراجعه می‌کند و با توجه به نیازهای موجود، تغییراتی جزئی در آنها بوجود می‌آید. بودجه‌ریزی افزایشی برای اجتناب از مشکلات ناشی از کار عظیم و پردردسر بودجه‌نویسی سالانه ابداع شده است. با این کار هر سال از اول اقدام به کار پیچیده بودجه‌نویسی نمی‌شود؛ بلکه بودجه‌ریزان، با قبول بودجه سال گذشته توجهشان را روی تغییرات افزایشی متمرکز می‌کنند. در این شیوه، بودجه سال گذشته به عنوان پایه‌ای برای مصارف جاری فرض شده و یک افزایش سالانه برای آن در نظر گرفته می‌شود که بستگی به روند تغییرات قیمتها، تغییر حجم عملیات موجود و تقبّل وظایف جدید از طرف دولت و عواملی از این قبیل دارد.(Aronson, 1994:267)

بودجه برنامه‌ای

بودجه برنامه‌ای بودجه‌ای است که در آن اعتبارات بر حسب وظایف ، برنامه‌ها و فعالیتهایی که سازمان دولتی در سال مالی اجرای بودجه برای نیل به اهداف خود باید انجام دهد ، پیش‌بینی شده باشد. به عبارت دیگر ،

در بودجه برنامه‌ای مشخص می‌شود که دولت و دستگاههای دولتی در سال اجرای بودجه اولاً دارای چه اهداف، وظایف و مقاصد مصوب می‌باشند، ثانیاً برای نیل به اهداف و مقاصد مذکور، باید کدام برنامه‌ها، عملیات، و فعالیتها را با چه میزان اعتبارات انجام دهد.(اقوامی، ۱۲۶:۱۳۷۰)

در مورد بودجه برنامه‌ای پروفسور بورکهد (Prof Burkhead) می‌گوید:

"اگر بخواهیم در دنیای فعلی بودجه را ابزار و وسیله کار مدیران بدانیم باید در تقسیم‌بندی مخارج هدف و غایت خرج را رعایت کنیم." (زندی حقیقی، ۹۷:۱۳۴۲)

در بودجه برنامه‌ای نیز، مانند بودجه متداول، از طبقه‌بندی اعتبارات بر حسب فصول و مواد هزینه استفاده می‌شود ـ با این تفاوت که در بودجه متداول، کل اعتبارات هر سازمان دولتی در فصول و مواد هزینه مختلف پیش‌بینی می‌شود، در صورتی که در بودجه برنامه‌ای، اعتبارات هر یک از برنامه‌ها و فعالیتها و طرحهای سازمان دولتی در قالب فصول و مواد هزینه پیش‌بینی می‌گردد.

لازم به توضیح است که در بودجه برنامه‌ای برخی از کشورها، فقط برنامه‌ها به فصول و مواد هزینه تقسیم می‌شوند، در حالی که در برخی دیگر از کشورها، فعالیتها و طرحها نیز به صورت فصول و مواد هزینه پیش‌بینی می‌گردند. آنچه مسلم است آن است که در نظام حسابداری دولتی کشورهایی که از روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای استفاده می‌نمایند، طبقه‌بندیهای بودجه مذکور عیناً باید در حسابهای دولتی منعکس گردند. بنابراین هزینه‌های هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نیز باید، اولاً، به تفکیک برنامه‌ها و فعالیتها و طرحهای مورد اجرا در آن سازمان و ثانیاً در داخل طبقه‌بندیهای مذکور، به تفکیک فصول و مواد هزینه نشان داده شوند.

بودجه عملیاتی

بودجه عملیات یا بودجه بر حسب عملیات عبارت است از بودجه‌ای که بر اساس وظایف، عملیات و پروژه‌هایی که سازمانهای دولتی تصدی اجرای آنها را بعهده دارند تنظیم می‌شود. در تنظیم بودجه عملیاتی به جای توجه به کالاها و خدماتی که دولت خریداری می‌کند و یا به عبارتی به جای توجه به وسایل اجرای فعالیتها، خود فعالیت و مخارج کارهایی که باید انجام شود، مورد توجه قرار می‌گیرد.

در بودجه عملیاتی ـ علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیتها و طرحها ـ **حجم** عملیات و هزینه‌های اجرای عملیات دولت و دستگاههای دولتی طبق روشهای علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده محاسبه و اندازه گیری می‌شوند. ارقام پیش‌بینی شده در بودجه عملیاتی

باید مستند به تجزیه و تحلیل تفصیلی برنامه‌ها و عملیات و نیز قیمت تمام شده آنها باشد.
در بودجه عملیاتی مشخص است که قیمت تمام شده یک تخت بیمارستان چقدر باید باشد؛ یک بیمارستان ۱۰۰ تختخوابی چقدر هزینه باید داشته باشد؛ یک مدرسه ۵ کلاسه چقدر باید زمان ببرد و چقدر هزینه در بر داشته باشد.

مقایسه بین بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی

غالباً بودجه برنامه‌ای و عملیاتی را مترادف یکدیگر می‌پندارند. اما، در حقیقت، این دو عنوان کاملاً مترادف نمی‌باشند. برای توضیح تفاوت موجود بین این دو باید طبقات سلسله مراتب سازمان دولت مورد توجه قرار گیرد. بودجه برنامه‌ای بیشتر به طبقات بالاتر سلسله مراتب سازمانها مربوط است؛ در حالی که بودجه عملیاتی حدود فعالیت و عملیات طبقات پایین سلسله مراتب نیز مورد بررسی و پیش‌بینی بودجه‌ای قرار می‌گیرد. هر برنامه دولتی شامل تعداد زیادی عملیات و اقدامات سازمانهای عمومی است. در بودجه برنامه‌ای نظر قانونگذار به برنامه‌ها و در بودجه عملیاتی به عملیات واحدهای سازمانی معطوف است. هر واحد سازمانی یک مؤسسه دولتی که در طبقات بالاتر سلسله مراتب سازمانی قرار دارد، ممکن است خدماتی انجام دهد که به چندین برنامه مربوط باشد؛ ولی، واحدهایی که در طبقات پایین‌تر قرار دارند غالباً فعالیتهایی انجام می‌دهند که منحصراً به یک برنامه مربوط است. در تنظیم بودجه برنامه‌ای ممکن است بدون محاسبه دقیق مخارج هر واحد از فعالیت دولتی، هزینه‌ها را فقط بر اساس سیاست کلی مالی دولت پیش‌بینی کرد؛ در صورتی که شرط اساسی برای تهیه بودجه عملیاتی این است که حجم و مقدار فعالیت سازمانهای دولتی تعیین و هزینه هر واحد از فعالیتها محاسبه شود.

بطور کلی می‌توان گفت که بودجه برنامه‌ای فقط به منظور راهنمایی مدیران سازمانهای دولتی در اداره امور عمومی و اخذ تصمیم، مفید واقع می‌شود؛ در حالی که، بودجه عملیاتی علاوه بر راهنمایی، عملکرد کلیه واحدهای سازمانی و کارکنان مؤسسات و ادارات دولتی را نیز کنترل می‌کند.

بودجه بندی بر مبنای صفر

طبق معمول ، در فرآیند تهیه بودجه هزینه‌های سال پیش که به مصرف رسیده به عنوان یک نقطه آغاز به حساب می‌آید . کار افرادی که بودجه جدید را می‌نویسند یا تهیه می‌کنند این است که چه اقلامی از بودجه را باید حذف کرد و چه فعالیتهایی (و بر همان اساس چه اقلامی) را باید اضافه نمود.

یک چنین کاری باعث می‌شود که مدیریت برای ادامه دادن یا ادامه ندادن نوع خاصی از کار تعصب ویژه‌ای به خرج دهد (به ویژه زمانی که به سبب تغییرات محیطی یا تغییری که در هدفهای سازمان رخ داده مسأله مفید بودن آن قلم فعالیت ، دیگر مطرح نیست)

بودجه بندی بر مبنای صفر (ZBB)[1]، سعی دارد که این نقیصه را برطرف کند. ZBB توجیه مجدد[2] هر فعالیت از مبنای صفر است و طبق این روش، هزینه‌های آینده به هزینه‌های گذشته بستگی ندارد. بنابراین برای هر فعالیت یا برنامه و برای هر ریالی که مصرف می‌شود باید توجیهی وجود داشته باشد که آیا لازم است یا نه؟ در بودجه بر مبنای صفر هزینه‌ها به جای این که بر مبنای سطح جاری محاسبه شوند، از صفر شروع می‌شوند.(Wolefel, 136) و برای اینکه فعالیتی باید ادامه داشته باشد و یا متوقف شود، توجیه لازم است.

با رعایت این شیوه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی باید از محل صرفه‌جوئیهای طرحها و فعالیتهای بدون الویت و فاقد بازدهی اقتصادی دستگاه‌ها و جایگزین کردن آنها با پروژه‌ها و طرحهای با الویت بالا، به شیوه‌ای اقدام به تخصیص منابع کند که سرجمع هزینه‌های دولت از سالی به سال دیگر ثابت بماند.(کرباسیان، ۱۳۷۹: ۳۲۰)

در ظاهر، بودجه‌بندی بر مبنای صفر باعث می‌شود که بتوان اولویتهای بودجه را به شیوه‌ای بهتر تعیین کرد و کارآیی سازمان را بالا برد؛ ولی واقعیت این است که چنین کاری باعث می‌شود تا مقدار بیشتری کارهای دفتری انجام شود و احتمالاً روحیه افراد و مدیرانی که باید برای اقلام هزینه‌های پیشنهادی دلایل موجهی ارائه نمایند تضعیف گردد (که در نتیجه موجودیت برخی از اقلام هزینه‌ها به زیر سؤال خواهد رفت). به همین دلیل است که در زمان کنونی نسبت به سالهای پیشین ، از بودجه‌بندی بر مبنای صفر کمتر استفاده می‌شود.

نظام بودجه‌ریزی طرح و برنامه

نظام بودجه‌ریزی طرح و برنامه [3] در سال ۱۹۶۰ توسط وزارت دفاع ایالات متحده آمریکای شمالی مورد استفاده قرار گرفت و بعداً با شرایط متفاوتی به دستگاههای دیگر دولتی راه یافت.

---

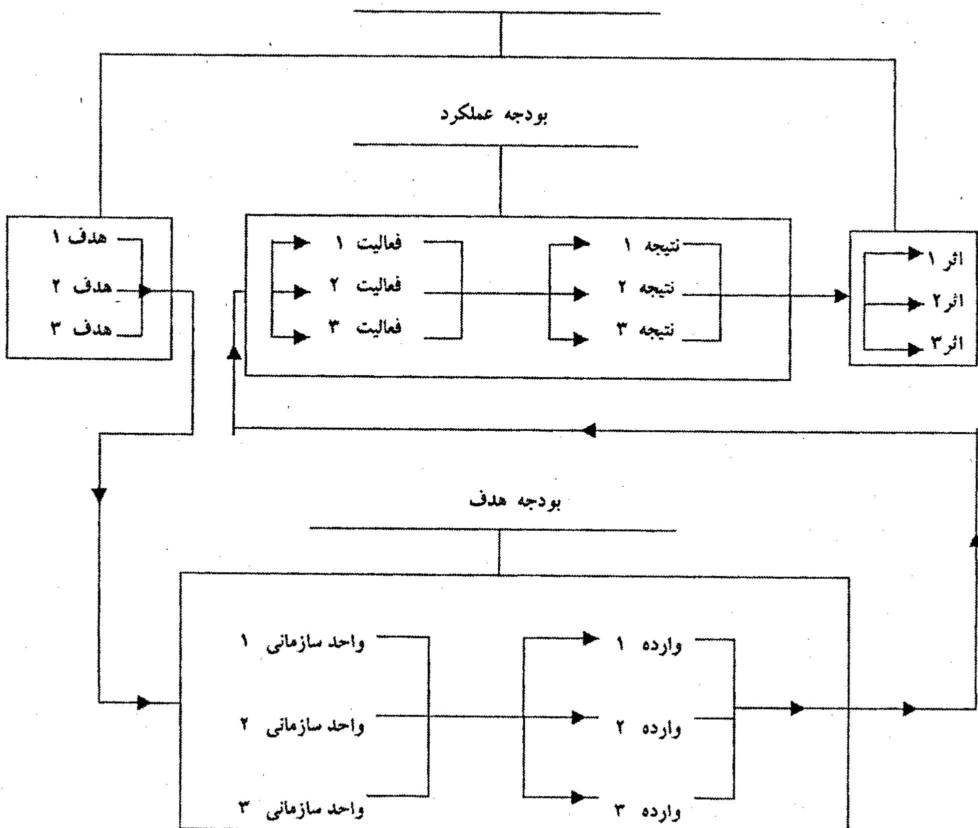
1 . Zero Base Budget

2 . Rejustification

3 . *Planning, Programming and Budgeting System*

با استفاده از نظام PPBS می‌توان برنامه‌ریزی، طرحریزی، بودجه‌نویسی، اطلاعات و کنترل مدیریت و ارزشیابی برنامه‌ای را به هم مرتبط ساخت و در عین حال نسبت به تجزیه و تحلیل سیستماتیک هریک از عناصر تأکید کرد.(مهندس، ٦٢:١٣٥٦)

در این نظام، بیش از آنکه بودجه‌ریزی داده‌ها (Inputs) مطرح باشد، بودجه‌ریزی ستاده‌ها(Outputs) مطرح است. به کمک روش بودجه‌بندی طرح و برنامه در یک قالب کلی طرحها، برنامه‌ها وپروژه‌ها مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرند و با نگرشی سیستمی به بودجه‌بندی امکان مقایسه پروژه‌ها و برنامه‌ها با هم و انتخاب اثربخش‌ترین آنها در نیل به اهداف کلی فراهم می‌شود. (الوانی، ٣۴١:١٣٧٠)



فرض کنید کشور به پزشکان بیشتری نیاز دارد و برنامه تأمین پزشک در دستور کار دولت قرار می‌گردد. وزارت بهداشت و درمان باید معین کند سالانه به چند نفر و با کدام تخصص ها نیاز دارد. با بودجه معینی که از دولت دریافت می‌کند کدام اقدام (طرح) زیر به صرف کشور است: (۱) دانشجو به خارج از کشور اعزام دارد و هزینه‌ی ارزی آنها را محاسبه و تأمین کند، (۲) با صرف هزینه، دانشکده‌ی جدیدی را تأسیس و استاد و کارمند استخدام کند، و خود به آموزش و تربیت پزشک مورد نیاز بپردازد؟ (۳) با صرف هزینه‌هایی دانشکده‌های موجود را تقویت کند و به دانشجویان واجد شرایط کمک هزینه تحصیلی بپردازد تا به دانشکده‌های موجود کشور وارد شوند؟ و یا این که (۴) پزشک خارجیِ آماده، استخدام و به کشور وارد کند؟ هدف آن است که با حداقل هزینه‌های واقعی کمبود پزشک در کشور بر طرف گردد؛ ضمن این که حداکثر منافع اقتصادی ناشی از ترتیب و ارائه خدمات آنها نیز نصیب کشور گردد. پس با در نظر گرفتن هزینه‌ها از بین چند طرح و شقوق گوناگون ارزان‌ترین، سریع‌ترین و کارآترین انتخاب می‌شود.(کرباسیان، ۱۳۷۸: ۲۲۹)

واژه‌ها و مفاهیم مهم

- پیش‌بینی درآمدها
- برآورد هزینه ها
- روش سال ماقبل آخر
- روش حد متوسط‌ها
- روش پیش‌بینی مستقیم
- روش سنجیده منظم
- بودجه متداول
- بودجه‌ریزی افزایشی
- بودجه برنامه‌ای
- بودجه عملیاتی
- بودجه‌بندی بر مبنای صفر
- نظام بودجه‌ریزی طرح و برنامه

فصل دهم

بودجه، اقتصاد و مدیریت

دولت در اقتصاد وظایف عمده‌ای دارد و برای انجام این وظایف از بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی و مالی استفاده می‌کند. چون ایجاد تعادل و رسیدن به اهداف مختلف اقتصادی در سطح کلان مانند هدف رسیدن به اشتغال کامل، ثبات قیمتها، توزیع عادلانه درآمد و... در هر برنامه اقتصادی در الویت قرار دارند، بنابراین دولت می‌تواند به عنوان یکی از بخشهای اساسی اقتصاد با استفاده از بودجه، اقتصاد کشور را در رسیدن به اهداف خود در سطح کلان هدایت کند.

استراتژی بودجه

دولت هر سال از طریق بودجه قسمت مهمی از درآمد ملی را از راه مالیات، گمرک، سود بازرگانی، عوارض، وام و قرضه برداشت می‌کند و درآمدهای بدست آورده را از طریق هزینه‌های جاری و عمرانی دوباره به چرخه درآمد ملی برگشت می‌دهد. این برداشتها و کیفیت هزینه‌های دولت سابقاً به لحاظ ناچیز بودن، تأثیری در فعالیت کل جامعه نداشت؛ ولی در عصر ما که حجم این برداشتها حتی در رژیمهای سرمایه داری قسمت مهمی از درآمد ملی را تشکیل می‌دهد نقش اساسی در اقتصاد جامعه و در سرنوشت فعالیتهای آن دارند. لذا اگر برداشتهای دولت عاقلانه نباشد و آنها را بر اساس برنامه صحیح اقتصادی خرج نکند تردیدی نیست که بنیاد اقتصادی جامعه تضعیف و امکانات مالی دولت در آینده نقصان خواهد یافت.

سیاست مالی نشان دهنده استفاده از قدرت درآمدها و هزینه‌ها برای تحریک یا محدود کردن اقتصاد به وسیله سیاست کسری یا مازاد بودجه است. سیاست مالی یا بودجه‌ای دولت باید متناسب با شرایط اقتصادی مختلف باشد.

در شرایط رکود اقتصادی تقاضای موثر در حد پایینی قرار دارد، فروش افت کرده و کالاها در انبار می‌مانند و صاحبان سرمایه کمتر انگیزه برای سرمایه گذاری دارند و از اینرو منابع تولید بیکار

مانده و سطح اشتغال نیروی انسانی کاهش می‌یابد. در این دوره دولت باید با اتخاذ سیاستهای مناسب نقش مؤثری در اقتصاد ایفا کند.افزایش هزینه‌های عمومی باعث افزایش درآمد، تقاضای مؤثر در جامعه، افزایش قیمتها و ایجاد انگیزه به منظور تشویق سرمایه‌گذاری خواهد شد. در نتیجه تقویت سرمایه‌گذاری، اشتغال و درآمد ملی نیز افزایش می‌یابد و اقتصاد از وضعیت رکود رها می‌شود. اگر همراه با افزایش هزینه‌های عمومی، مالیاتها نیز کاهش یابند، درآمد قابل تصرف افراد افزایش می‌یابد و این عمل افزایش تقاضای مؤثر را تشدید می‌کند.کاهش نرخ بهره وامهای بانکی و افزایش تسهیلات اعتباری نیز عامل مؤثر در افزایش سرمایه‌گذاری به حساب می‌آید.

در شرایط تورم سیاست دولت باید به نحوی تقاضای مؤثر را کاهش دهد. در این دوره، دولت از طریق کاهش مخارج عمومی و افزایش مالیاتها، می‌تواند قدرت خرید جامعه را کاهش دهد و تخفیفی در فشار تورم ایجاد کند.(جعفری صمیمی، ۱۳۷۱:۷)

ابزارهای بودجه‌ای

بودجه کل کشور، که سالانه توسط قوه مجریه تهیه می‌شود و توسط قوه مقننه به تصویب می‌رسد، حاوی نیروهای تصحیحی، تعدیلی و تشویقی فراوانی است.(کرباسیان، ۱۳۷۹: ۶۶-۵۹)

منظور از قدرت تصحیحی این است که دولت، قسمتی از منابع خود را سالانه جهت ایجاد تغییرات در عادات مردم و مقدار و نوع مصارف آنها از کالا و خدمات تخصیص دهد. هم اکنون دولت، از طریق تعیین الگوی مصرف، و کاربرد انگیزه‌های پولی و مالی ایجاد تغییرات جزئی و کلی در بهره‌برداری از منابع کشور را مورد توجه خود قرار داده است. مثلاً در بخش مسکن، براساس مصوبات شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف، دولت در سال ۱۳۷۴ به بهره تسهیلات بانکی کسانی که الگوی مسکن مصوب را رعایت می‌کردند، یارانه (سوبسید) پرداخت می‌کرد. میانگین سطح زیربنای مفید واحدهای مسکونی برای شهرهای تهران، تبریز، مشهد، اصفهان و شیراز، ۷۵ متر مربع و در سایر شهرها ۱۰۰ متر مربع و در مناطق روستائی ۸۰ متر مربع شدند. این ابعاد به عنوان تصحیح متراژ فضای مسکونی، از آنچه بود به آنچه مطلوب دولت بود، تعیین و به تصویب رسیدند. دولت مقدار یارانه پرداختی به بهره وام انبوه سازان را تا ۷ درصد و یارانه پرداختی به بهره وام سازندگان انفرادی را تا ۵ درصد قرار داد. بدین ترتیب دولت، انبوه‌سازان واحدهای مسکونی کوچک را مورد تشویق مالی خود قرار داد و باعث افزایش تولید از یک طرف و تغییر در الگوی مصرف مردم از طرف دیگر شد.

به لحاظ کمیابی روزافزون عرضه آب در مقایسه با نیازهای کشور و جلوگیری از مصارف غیر ضروری در این بخش، دولت از طریق بودجه به تصحیح الگوی مصرف آب نیز اقدام کرده است. براساس مصوبات شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف، به منظور کاهش دادن مصرف آب در شهرهای کشور، دولت مشترکینی راکه مصرف آب آنها از ۵ متر مکعب در ماه کمتر است از پرداخت آب بهاء معاف کرده است. همین‌طور، به مشترکینی که کمتر از ۲۲ متر مکعب آب در ماه مصرف می‌کنند یارانه آب بهاء پرداخت می‌کند، ولی برای مشترکینی که مصرف بیشتر دارند، برحسب مقدار مصرف، نرخ‌های تصاعدی تعیین کرده است.

قدرت تعدیلی بودجه به آن بخش از سیاست‌ها و تخصیص منابع بودجه‌ای اشاره می‌کند که با کاربرد آنها دولت قادر است قدرت خرید مردم را جابه‌جا نموده و نابرابری‌های موجود در (۱) توزیع درآمد و یا (۲) برخورداری مردم از امکانات رفاهی را در سطح کشور کاهش دهد. کاهش نابرابری‌ها ممکن است از سه طریق عمده ذیل حادث گردد ولی به آنها محدود نمی‌شود.

۱ـ اخذ مالیات تصاعدی

۲ـ پرداخت یارانه به طبقات آسیب‌پذیر

۳ـ توجه به نقاط محروم

قدرت تشویقی بودجه دولت به آن بخش از سیاست‌ها و تخصیص منابع بودجه‌ای اشاره می‌کندکه قادر هستند بر حجم پس‌اندازها، سرمایه‌گذاری‌های تولیدی و سطح فعالیت‌های مردمی بیافزایند و در نتیجه باعث ارتقاء سطح اشتغال، تولید و درآمد واقعی و رفاه مردم گردند.

با افزایش نرخ سود علی‌الحساب بانکی قابل پرداخت به سپرده‌های مردم در حدی تشویقی، دولت می‌تواند بطور قابل توجهی بر حجم پس‌انداز ملی و منابع ملی بانک‌ها بیافزاید.

سرمایه‌گذاری‌های مولد را ممکن است دولت، از طریق کاهش نرخ مالیات بر سود شرکت‌ها و کاهش نرخ مالیات بر درآمد حاصل از سهام شرکت‌ها، مورد تشویق قرار دهد. در جهان غرب، وجود ارتباط مستقیم بین کاهش نرخ مالیات‌ها، افزایش سرمایه‌گذاری‌های جدید و در نتیجه افزایش دریافت‌های مالیاتی دولت در مراحل بعدی، از جمله مواردیست که در سال‌های اخیر مورد توجه "اقتصاددانان طرف عرضه" (Supply Side) قرار گرفته است. این ارتباطات تابعی، اقتصاددانان را بر آن داشته است. تا کاهش نرخ مالیات‌ها را به دولت‌های خود توصیه کنند.

کسری بودجه و مدیریت قرضه عمومی

کسری بودجه و انواع آن

زمانی که مخارج دولت از درآمدهای آن بیشتر باشد، گفته می‌شود که بودجه دولت با کسری مواجه شده است. بنابراین کسری بودجه دولت و اندازه گیری آن، از مقایسه ارقام مربوط به درآمدها و مخارج به سادگی قابل محاسبه است. در اقتصاد بخش عمومی، کسری در بودجه دولت ممکن است به دلایل مختلفی ایجاد شود. گاهی دولت برای انجام وظایف اقتصادی خود به صورت فعال در اقتصاد عمل می‌کند و برای رهایی اقتصاد از رکود، با افزایش مخارج سرمایه گذاری خود متوسل به سیاست کسری بودجه می‌شود تا اقتصاد را به وضعیت تعادل سوق دهد. گاهی ممکن است، بدون اینکه دولت نقش فعالی در اقتصاد داشته باشد، یا اقدام به اتخاذ یک سیاست مالی فعال کند، در بودجه دولت کسری به وجود آید. این نوع کسری که بیانگر نقش ضعیف و غیرفعال دولت در اقتصاد است با کسری ناشی از اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت به طور کلی متفاوت است و آثار اقتصادی متفاوتی نیز دارد. بنابراین وجود کسری بودجه به هیچ وجه نمی‌تواند همیشه بیانگر اتخاذ یک سیاست مالی فعال از طرف دولت باشد.(جعفری صمیمی، ۱۳۷۱: ۳۲) کسر بودجه از نظر ماهیت به وجوه مختلف ظاهر می‌شود: کسر بودجه اداری، کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی و کسر بودجه مربوط به ساختمان اقتصادی.(زندی حقیقی، ۱۶۰-۱۵۸)

۱ـ کسر بودجه اداری

کسر بودجه اداری کسری بودجه‌ای است که در نتیجه فقدان سازمان صحیح اداری بوجود می آید؛ در اینطور موارد در واقع به علت سازمان ناقص و در نتیجه عدم هماهنگی در کار، مخارج اداری اغلب حیف و میل شده و بازده کار کارمندان دولت به شدت پایین می آید؛ بخصوص اگر در اینطور مواقع بدون توجه به اصول مدیریت و سازمان، از نظر بهره‌برداری از کادر موجود، دولت مجبور شود، از نظر اجرای وظایف عمومی، متوسل به استخدام جدید کارمند گردد. به تدریج مخارج اداری نامتناسب با سایر مخارج افزایش می‌یابد و در نتیجه در بودجه عادی دولت کسر بودجه به صورت افزایش مخارج اداری ظاهر می‌گردد. کسر بودجه اداری ممکن است ناشی از عوامل زیر باشد:

- سازمان غلط وصول درآمدها
- عدم صلاحیت کادر اداری سازمانهای وصول کننده مالیاتها

- انتخاب غلط سیستم مالیاتی

این نوع کسری بودجه‌ها را، چه از نظر افزایش نامتناسب مخارج اداری و چه از نظر کاهش درآمدهای بودجه، می‌توان کسر بودجه غیرمعقول دانست؛ در رد کسر بودجه غیرمعقول هیچ گونه تردیدی نیست و دولت باید در طرد آن با تمام قوا بکوشد.

۲ـ کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی

کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی در تعقیب تغییر وضع اقتصادی از مرحله‌ای به مرحله دیگر بروز می‌کند. این نوع کسر بودجه گاه به علت فقدان هماهنگی و تقارن بین درآمدها و مخارج عمومی در بودجه ظاهر می‌شود؛ از این نظر که درآمدها در مراحل مختلف تغییر وضع اقتصادی با مخارج هماهنگی خود را از دست می‌دهند و در نتیجه کسر بودجه بروز می‌کند. عدم هماهنگی بین دخل و خرج عمومی در بودجه، بیشتر به علت حساسیت اقلام درآمد و عدم حساسیت اقلام مخارج در برابر تغییر وضع اقتصادی است. مخارج عمومی بر حسب قوانین و مقررات از طرف دولت تعهد می‌شوند و وظایف دولت تعطیل بردار نیست و نه تنها نمی‌توان مخارج را محدود کرد، بلکه در بعضی مواقع از نظر سیاست اشتغال عناصر تولید و مبارزه با رکود اقتصادی، دولت مجبور است مخارج خود را افزایش دهد؛ در صورتی که اقلام درآمد در بودجه با حساسیت شدیدی در برابر تغییر وضع اقتصادی ظاهر می‌شوند، از این نظر که، هرچند در مراحل ترقی وضع اقتصادی تغییر می‌کنند، ولی به عکس، در مراحل تنزل وضع اقتصادی به شدت کاهش می‌یابند. از این رو در مراحل مختلف دوران اقتصادی گاه دولت در مراحل ترقی وضع اقتصادی با اضافه درآمد مواجه است و زمانی در مراحل تنزل وضع اقتصادی دچار کسری می‌گردد.

کاهش درآمدهای دولت، از نظر اوضاع و احوال اقتصادی، گاه ممکن است بر اثر نوسانات خیلی کوتاه اقتصادی (نوسانات فصلی) به صورت کاهش محصول ملی در نتیجه خشکسالی و نظایر آن و گاه بر اثر حرکات اتفاقی مثل سیل، زلزله و ... باشد. چنین کسر بودجه‌هایی در مالیه جدید اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود و باید تا حدودی آن را قابل قبول دانست و به عنوان کسر بودجه معقول از طریق سیاست مالی و سیاست پولی آن را تا حدود امکان تأمین مالی کرد.

۳ـ کسر بودجه مربوط به ساختمان اقتصادی

این نوع کسر بودجه در تعقیب عدم هماهنگی بین دخل و خرج عمومی در بلندمدت بروز می‌کند.

عدم هماهنگی گاه در نتیجه افزایش مخارج عمرانی به منظور تقویت زیربناهای اقتصادی و اجتماعی در بلندمدت به وقوع می‌پیوندد، به طوری که در تعقیب آن ساختمانهای اقتصادی و اجتماعی جامعه تحول می‌یابند و اقتصاد کشور از مراحل ابتدایی توسعه اقتصادی به مراحل بالاتر توسعه می‌یابد، بدین معنی که اقتصاد کشور از درجه توسعه‌نیافتگی به درجه توسعه یافتگی متمایل می‌شود.

عدم تکافوی درآمدهای دولت از نظر تأمین مالی مخارج عمرانی اغلب به علت ضعف توانایی مالی جامعه است، بطوری که ضعف قدرت مالی جامعه به صورت کسر درآمد در اینطور مواقع به صورت کسر بودجه عمرانی بروز می‌کند. در مالیه جدید کسر بودجه عمرانی کسر بودجه معقول تلقی می‌شود و کارشناسان مالی تا حدودی با آن موافقت دارند و حتی بعضی از این حد نیز جلوتر می‌روند و ادعا دارند که اصولاً کسر بودجه عمرانی را نمی‌توان کسر بودجه دانست، زیرا مخارج عمرانی مخارج تولیدی است و به موازات آن ظرفیت اقتصادی جامعه توسعه می‌یابد و توسعه ظرفیت اقتصادی به نوبه خود ظرفیت مالی جامعه را افزایش می‌دهد، بطوری که دولت از طریق تحصیل درآمدهای اضافی می‌تواند به تدریج دخل و خرج خود را متوازن سازد.

راههای تأمین مالی کسر بودجه

چگونه می‌توان کسر بودجه را تأمین مالی کرد. مبلغ کسری از طرق مختلفی چون افزایش درآمدها، کاهش هزینه‌ها و دریافت وام قابل تأمین است. جبران کسر بودجه از طریق وام را می‌توان به قرار زیر طبقه‌بندی کرد: (علوی طبری، ۱۳۷۴: ۵۴-۵۱)

الف) دریافت وام از منابع داخلی شامل :

۱ ـ الف) برداشت از سیستم بانکی : دولت می‌تواند برای جبران کسر بودجه از بانک مرکزی وام دریافت کند. استفاده از این روش به منظور تأمین کسری بودجه دولت آثار تورمی به دنبال خواهد داشت. دلیل اصلی این تورم را باید در افزایش پول در گردش جستجو کرد. چرا که اگر در چنین شرایطی، ارزش کالا اعم از تولیدات داخلی و یا واردات متناسب با برداشت انجام شده از سیستم بانکی و خرج آن نباشد به یقین قیمتها را افزایش خواهد یافت.

۲ ـ الف) انتشار اوراق قرضه : انتشار اوراق قرضه یکی از طرق تأمین کسر بودجه است. اوراق قرضه به عنوان اسناد بهادار تلقی شده و می‌تواند توسط مردم و دارندگان آن خرید و فروش شود. اوراق قرضه دارای نرخ بهره مشخصی است که دولت متعهد به پرداخت اصل و بهره مربوطه در زمان

سررسید آن می‌گردد.

دولت می‌تواند با انتشار اوراق قرضه دولتی، پس‌اندازهای کوچک و کم‌حجم مردم را جمع‌آوری کرده و به سوی سرمایه‌گذاریهای اقتصادی هدایت کند. دولتها با انتشار و فروش اوراق قرضه دولتی ضمن اجرای برنامه‌های تولیدی و عمرانی خود، چون پول جدیدی را به جامعه تزریق نمی‌کنند، موجب ایجاد تورم نخواهند شد.

ب) دریافت وام از منابع خارجی

یکی از راههای تأمین کسر بودجه از طریق دریافت وام از منابع خارجی است. مهم‌ترین روشهای دریافت وام از این منابع عبارتند از:

۱ - ب) دریافت وام از دولتهای خارجی

۲ - ب) دریافت وام از بخشهای خصوصی کشورهای خارجی

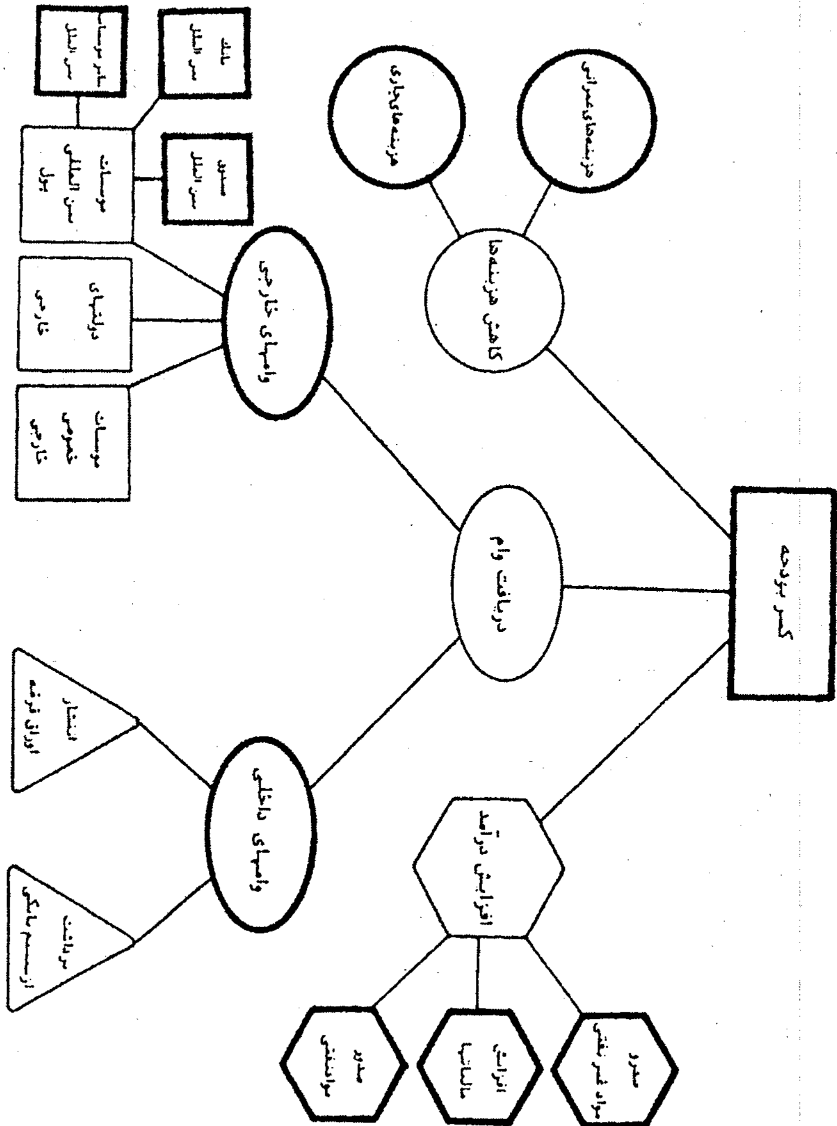
۳ - ب) دریافت وام از مؤسسات بین‌المللی (مانند صندوق بین‌المللی پول)

نظر به اینکه بازپرداخت وامهای دریافت شده در سالهای بعد در حقیقت توسط نسلهای بعد (از طریق دریافت مالیات و . . .) صورت می‌گیرد، بنابراین منافع تأمین شده به این شکل باید در جهت انجام عملیات عمرانی و زیربنایی مصرف شود. در غیر این صورت، هزینه اداره امور جاری دولت به نسلهای آینده منتقل شده و به آنها تحمیل می‌گردد.

علاوه بر دریافت وام، دولت می‌تواند از طریق افزایش درآمدها و یا کاهش هزینه‌ها نیز به منظور پیشگیری و یا جبران کسر بودجه اقدام کند. کاهش هزینه‌ها بطور اصولی می‌تواند در زمینه هزینه جاری، با رعایت صرفه‌جویی و هزینه‌های عمرانی با حذف طرحهای عمرانی دارای اولویت کمتر صورت پذیرد. (علوی طبری، ۱۳۷۴)

آثار اقتصادی کسر بودجه

وقتی درآمدهای دولت نتواند مخارج آن را تأمین کند، بودجه دولت با کسری مواجه می‌شود. در پاسخ به این سؤال که آیا کسری بودجه دولت آثار نامساعد اقتصادی دارد؟ باید گفت نمی‌توان جواب کلی و دقیقی ارائه داد؛ زیرا آثار اقتصادی کسری بودجه دولت، بستگی به علت چگونگی بوجود آمدن و تأمین مالی آن خواهد داشت. چنانچه کسری بودجه دولت به علت افزایش مخارج جاری، (مخارج مصرفی) باشد، با توجه به اینکه این نوع مخارج فقط باعث افزایش تقاضای کل می‌شود،



نمودار منابع تأمین کسر بودجه

مأخذ: اصول بودجه دولتی، تألیف حسین علوی طبری

ممکن است ایجاد تورم کند. از طرف دیگر اگر مخارج جاری دولت، مخارج مولّد درآمد نباشد و دولت را مجبور به استقراض کند، بهره و کارمزد پرداختی تأمین مالی این مخارج، باعث فشار اضافی بر جامعه خواهد شد؛ ولی اگر کسری بودجه دولت به علت اجرای سیاست مالی فعال، به منظور رهایی از رکود باشد، دولت با افزایش مخارج سرمایه گذاری خود و ایجاد کسری در بودجه، به یک سیاست مالی انبساطی اقدام کند و آثار اقتصادی آن در دراز مدت، هدایت اقتصاد به سمت اشتغال کامل خواهد بود. این نوع کسری بودجه امروز در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یک ابزار سیاستی تلقی می‌شود. کینز و طرفدارانش از چنین سیاست کسری بودجه در اقتصاد دفاع کرده‌اند.

اگر کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی، به صورت انتشار پول صورت گیرد، در نتیجه افزایش بدهی ملی، افزایش تقاضای کل بسیار شدید می‌شود و به علت افزایش نقدینگی، آثار نامساعد اقتصاد از قبیل تورم همراه خواهد داشت.(جعفری صمیمی ۱۳۷۱:۴۴)

قرض یکی از منابع تأمین مخارج دولت است که ممکن است از منابع داخلی و یا از منابع خارجی تأمین شود. چنانچه قرض از منابع خارجی تأمین شود مسلماً پیامدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خاص خود را دارد که می‌تواند موضوع بررسی جداگانه‌یی باشد. قرض از منابع داخلی ممکن است از مردم و یا از نظام بانکی باشد.(پورمقیم، ۱۳۷۱:۲۶۷)

بودجه و سیاستگذاری

تعیین سیاستها و خط‌مشی‌های عمده به وسیله مقامهای عالی تصمیم‌گیرنده صورت می‌پذیرد که کلیه اقدامات و فعالیتهای دولت بر اساس آن سیاستها و خط‌مشی‌ها به مورد اجرا درمی‌آید. سیاست یا خط‌مشی را می‌توان تجسم اراده دولت دانست.

بودجه بیانگر سیاست دولت است و بودجه‌ریزی یکی از ابزارهای نظام سیاسی است و تحت مجموعه ابزار نظام سیاسی قرار دارد. فرآیند سیاسی روشی است که مطلوبیت گروهها و افراد اجتماعی و برنامه‌های گوناگون مورد نظر آنها راکه ممکن است به شدت با هم متفاوت باشد فراهم می‌کند و بروز عملی این مطلوبیتهای گوناگون آنها در بودجه است.[1]

---

۱. لایحه بودجه نشان دهنده میزان پایبندی رئیس جمهور به برنامه‌های ارائه شده در زمان مبارزات انتخاباتی است. مثلاً استقرار جامعه مدنی منوط به استقرار نهادهایی است که از طریق شوراها و احزاب امکان مشارکت بیشتر مردم را در قدرت فراهم کند. در

بودجه مهمترین ابزار مدیریت استراتژیک است که دولت می‌تواند از آن برای تحقق برنامه‌های خود و افزایش کارآیی و بهره‌وری و مهار بحرانها استفاده کند. بودجه در حقیقت برنامه یک ساله دولت است که در قالب خط‌مشی‌های کلان و اهداف میان‌مدت تنظیم می‌شود و بهترین وسیله برای نظارت و ارزیابی مدیریت دولت در سطوح مختلف و از جمله ابزار مهم نظارتی مجلس بشمار می‌رود.

با توجه به اینکه وضع و تصویب قوانین (سیاستگذاری) وظیفه قوه مقننه است و اجرای قانون (اداره) به قوه مجریه محول شده است، اکنون باید دید بودجه به عنوان یک قانون یا یا مهم‌ترین ابزار سیاست دولت، توسط قوه مقننه وضع می‌شود یا قوه مجریه. به تعبیری دیگر آیا سیاست و اداره جدا از همدیگر هستند یا با هم پیوستگی دارند. در پاسخ باید گفت کارهای اداری و سیاسی در بیشتر موارد به هم آمیخته‌اند که جدا ساختن آنها را از یکدیگر دشوار است. همچنین مقامهای اداری و مقامهای سیاسی در بالای دستگاههای اداری کشور یکی‌اند. چنان‌که وزیر در عین حال که مقام اداری است، مقام سیاسی نیز هست.

نمودار زیر نشان می‌دهد چگونه درخواست‌های بودجه سلسله‌مراتب متعددی را از واحدهای اجرایی تا عالیترین سطح قوه مجریه طی کرده و به صوت لایحه تقدیم مجلس می‌شود و مجدداً پس از تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون بودجه با طی سلسله‌مراتب، جهت اجرا به واحدهایی ابلاغ می‌شود. باید گفت، سند بودجه گزارشی از تصمیماتی است که از طریق تعامل شهروندان، قانونگذاران، بوروکراتها و مجریان بخش دولتی اتخاذ می‌شود. درست است که در نهایت این قانون توسط قوه مقننه وضع می‌شود ولی مقدمات وضع این قانون توسط دستگاه حکومتی تهیه می‌شود. به عبارت دیگر تدارک تصمیمات قوه مقننه عمدتاً از طریق قوه اجرایی صورت می‌گیرد و همانطور که در نمودار مراحل بودجه ملاحظه می‌شود، درخواست‌های بودجه از واحدهای اجرایی آغاز می‌شود

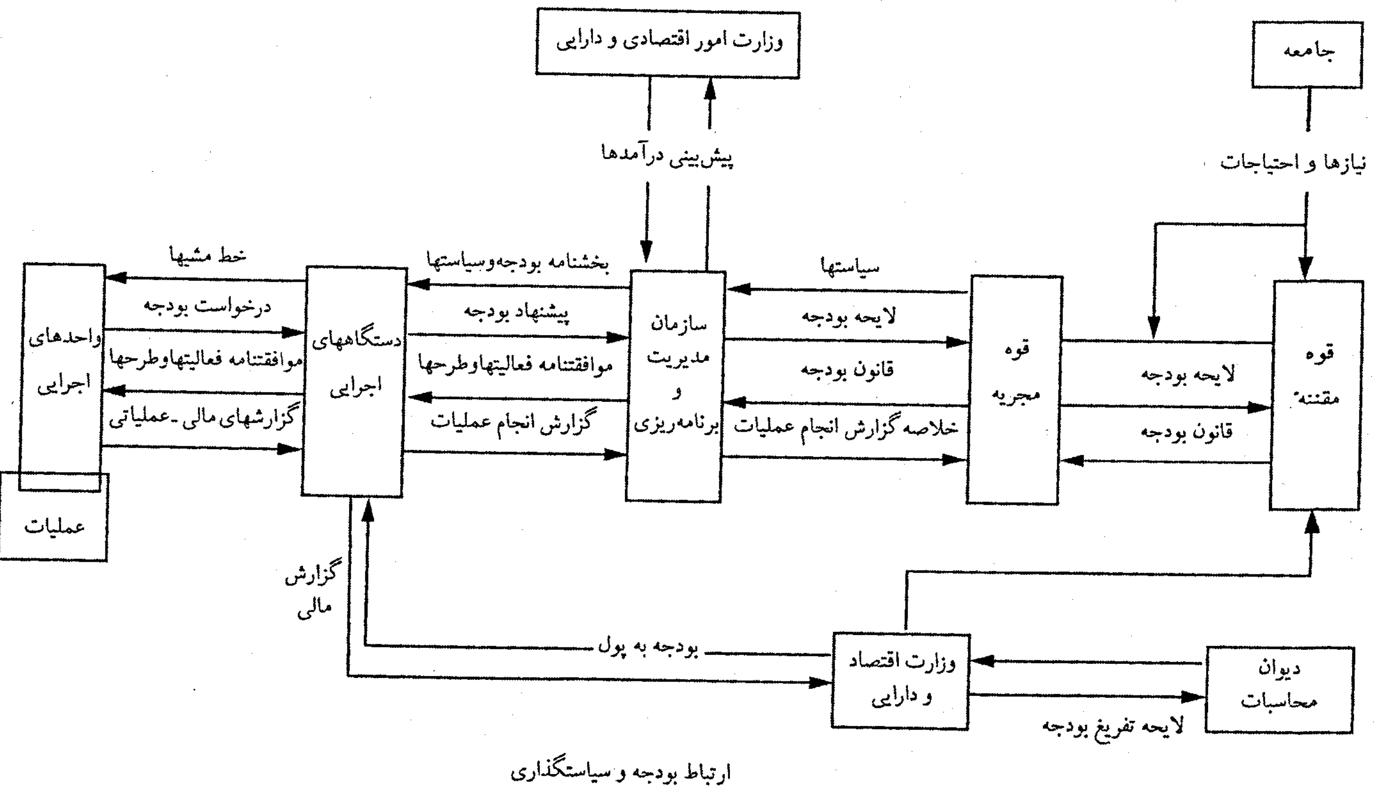
صورتی که دولت مجوز اعتبار لازم برای استقرار این نهادها را از مجلس اخذ کند، این امر در ذیل فصل مربوطه در بودجه منعکس خواهد شد و همین نکته نشان خواهد داد که دولت در این مرحله از اقدام اجرایی خود مصمم و موفق و به طور جدی پایبند برنامه‌های خود است و در مراحل بعدی یعنی اجرای بودجه نیز مصمم بودن دولت با مصرف منابع و اعتبارات مصداق پیدا می‌کند.

و بدین ترتیب حتی کارکنان واحدهای اجرایی که درخواستهای بودجه را تنظیم می‌کنند نقش بسزایی در شکل‌گیری قانون بودجه دارند و چه بسا درخواستهایی که در این رده تنظیم می‌شود با اندک تغییری به قوه مقننه رسیده و در پارلمان نیز با تغییرات و تعدیلات جزئی به تصویب برسد.

بودجه و برنامه‌ریزی اقتصادی

بودجه‌بندی و اختصاص دادن منابع و امکانات مالی مورد نیاز ضامن اجرای کلیه برنامه‌ریزیهای اقتصادی است . بدین ترتیب لازم می‌باشد در هر برنامه‌ریزی اعم از کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت نسبت به تخصیص اعتبارات لازم در زمانهای تعیین شده توجه شود. بودجه‌بندی با اهداف و انواع مختلف ممکن است تدوین شود مانند بودجه متداول، بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی که هریک هدفهای خاصی را دنبال می‌کند و از لحاظ فنی مراحل مختلفی را طی می‌نماید. در بودجه متداول، منابع درآمد و انواع هزینه‌ها و مصارف برای یک مالی تعیین می‌شود بدون اینکه ارتباط و وابستگی آنها با طرح‌ها و برنامه‌های بلندمدت اقتصادی مشخص شده باشد. بودجه برنامه‌ای، هدفها و سیاستهای اقتصادی دولت را مورد توجه قرار می‌دهد و در قالب آنها برنامه‌ریزی و درآمدها و هزینه‌های مورد نیاز را بررسی می‌کند. این نوع بودجه‌بندی برای نیل به توسعه اقتصادی کشور و سرمایه‌گذاریهای زیربنایی وسیله بسیار مؤثری می‌باشد.

به منظور روشن شدن ارتباط برنامه‌ریزی اقتصادی با بودجه‌بندی و نظام مالی می‌توان نمودار زیر را ترسیم نمود. در این نمودار هدفهای کلی اقتصادی برنامه‌ریزی شده و بر حسب نوع کار و دستگاه اجرایی به صورت برنامه یا فعالیت و یا طرح (پروژه) طراحی می‌گردد. پس از اینکه کلیات مورد تصویب قرار گرفت، برنامه اجرایی کار تهیه و اعتبارات مورد نیاز و منابع مالی مشخص می‌شود و دستگاه اجرایی طبق برنامه تنظیم شده عملیات اجرایی را شروع می‌کند و نظام مالی اطلاعات و عملکرد مالی را تنظیم و استخراج می‌نماید تا مورد بررسی و نظارت واقع شود. به منظور تجدیدنظر و اصلاح انحرافات احتمالی، اطلاعات بدست آمده به اهداف کلی اقتصادی یا هریک از مراجع اولیه بازگشت می‌کند تا ادامه کار از هر جهت به نحو مطلوب ادامه یابد.



ارتباط بودجه و سیاستگذاری

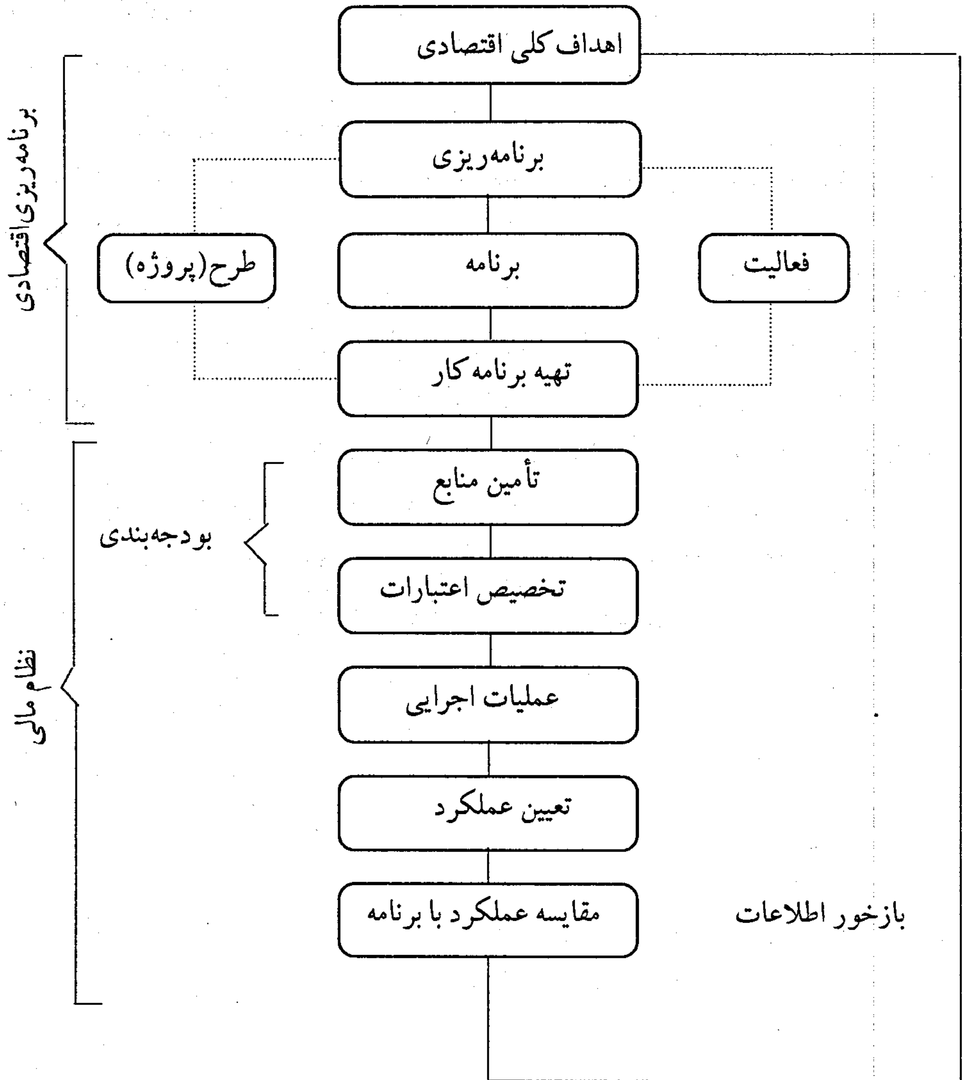
بودجه و مدیریت

بودجه و تعریف مدیریت

عمده‌ترین تعریفی که برای مدیریت به عمل آمده چنین است:

«مدیریت عبارت است از استفاده مؤثر و کارآمد از منابع مادی، مالی و انسانی برای نیل به اهداف از پیش تعیین شده»

استفاده مؤثر و کارآمد از منابع مادی، موضوع بحث مدیریت صنعتی می‌باشد؛ بکارگیری صحیح منابع انسانی، در حیطه مطالعه مدیریت منابع انسانی قرار دارد؛ و بالاخره استفاده صحیح و مطلوب از منابع مالی، حوزه بحث مدیریت مالی را تشکیل می‌دهد. هدف بودجه را می‌توان استفاده صحیح از منابع مالی سازمان و هدف بودجه‌دولتی را، استفاده مؤثر و کارآمد از منابع و امکانات مالی جامعه برای نیل به اهداف عمومی دانست. بدین ترتیب بودجه دولتی بخشی از مدیریت دولتی می‌باشد.
استفاده مؤثر درگرو تخصیص بهینه بودجه می‌باشد (اثربخشی) و استفاده کارآمد وقتی تحقق می‌یابد که مصرف اعتبارات با رعایت صرفه‌جوئی صورت پذیرد (کارآیی).

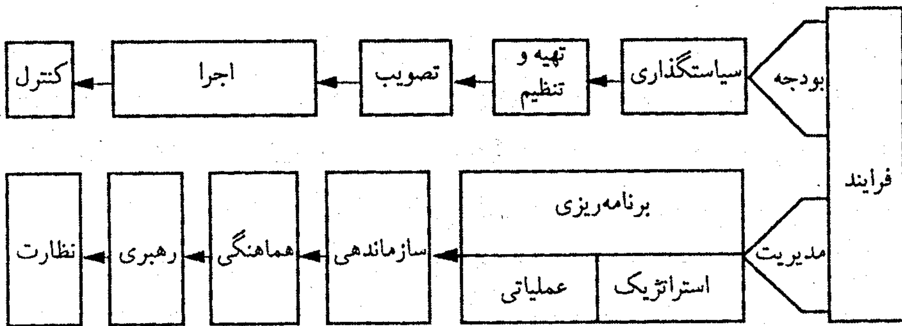


نمودار ارتباط برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی و نظام مالی

مأخذ: حسابداری دولتی، تألیف، عبدالمحمد سمیعی

بودجه و فرآیند مدیریت

فرآیند مدیریت یا وظایف مدیر عبارتند از: برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت و کنترل. هر کدام از این وظایف یا عناصر را می‌توان با عناصر یا مراحلی از فرآیند بودجه مرتبط دانست. فرآیند بودجه عبارتند از: سیاستگذاری، تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت. به طور کلی، اهداف کاربردی فرآیند مزبور انجام وظایف مدیریت است. به عبارتی دیگر، فرآیند بودجه ابزار دست مدیر است تا بدان وسیله سازمان را به هدفهای مورد نظر سوق دهد. ارتباط و هماهنگی فرایند مدیریت و بودجه در نمودار زیر نشان داده شده است:



بنابراین می‌توان گفت که سیاستگذاری، بودجه‌بندی و تصویب بودجه ابزاری برای برنامه‌ریزی است و اجرای بودجه یعنی صرف اعتبارات مصوب، ابزار سازماندهی، هماهنگی و رهبری می‌باشد و سرانجام کنترل بودجه‌ای، ابزار نظارت مدیریت است.(مدنی، ۱۳۷۳: ۶۰)

بودجه و برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی اولین وظیفه مدیریت است که در آن مقاصد، اهداف، خط‌مشی‌ها و استانداردها برقرار می‌گردد و دوره فعالیت نیز مشخص می‌شود.

بودجه و انواع برنامه‌ها

با در نظر گرفتن این که برنامه شامل هر نوع عملیات برای آینده می‌شود، باید گفت که برنامه‌ها انواع متفاوتی دارند. «هارولد کنتز» و «هانس وایریخ» انواع برنامه‌ها را به شرح زیر طبقه‌بندی کرده‌اند:

۱ ـ مقاصد یا مأموریتها
۲ ـ هدفها
۳ ـ استراتژی‌ها (راهبردها)
۴ ـ خط‌مشی‌ها یا سیاستها
۵ ـ روشهای انجام کار
٦ ـ مقررات و آیین‌نامه‌ها
۷ ـ طرحها
۸ ـ بودجه‌ها

بودجه‌ها برنامه‌هایی هستند که میزان درآمد و هزینه مورد انتظار را برای یک دوره زمانی معین، مشخص می‌کنند. به عبارت دیگر بودجه صورت مالی نتایج مورد انتظار در قالب اعداد و ارقام است. در واقع یکی از محاسن عمده بودجه‌بندی این است که مدیران را به برنامه‌ریزی وادار می‌کند و از آنجایی که بودجه به صورت اعداد و ارقام است، ناچار باید در برنامه‌ریزی دقت کرد.(ایران‌نژاد پاریزی، ۱۳۴:۱۳۷۵) از این دیدگاه بودجه را می‌توان قیمت برنامه‌های دولت دانست.

بودجه ابزاری است که از طریق آن کلیه برنامه‌های مدیریت بیان شده و در ارتباط با یک ضابطه کمی مورد ارزیابی قرار گیرد. بودجه در واقع تنظیم دقیق برنامه آتی عملیات یک مؤسسه یا دولت برای دوره معین است. کنترل بودجه‌ای وسیله‌ای برای حفظ و نگهداری برنامه عملیاتی در یک چارچوب قابل قبول است. با نداشتن بودجه، مؤسسه بی‌هدف بوده و جهت فعالیتها و مقصد آن نامعلوم خواهد بود.

برنامه‌ریزی شامل سه عنصر اساسی است که عبارتند از:
اول: بررسی وضع موجود (کجا هستیم)
دوم: طراحی وضع مطلوب (کجا می‌خواهیم باشیم)
سوم: پیش‌بینی مسیر و چگونگی حرکت از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب (چگونه می‌خواهیم به آنجا برسیم)

در هرسه عنصر یاد شده محور اصلی تجزیه و تحلیلها کم و کیف امکانات و منابع برای تحقق هدفهای تعیین شده است. با توجه به این واقعیت که برنامه‌ریزی امری آینده‌نگر و اساس آن پیش‌بینی

است، نیل به وضع مطلوب (مقصد) در صورتی مطمئن و مسلم خواهد بود که شرایط آتی بر پایه اطلاعات مقداری و دقیق پیش‌بینی گردد و کلیه فرآیند و عملیات برنامه‌ریزی با مقیاسهای کمی اندازه‌گیری و بیان شود. مقیاسهای کمی می‌توانند شامل مشخصات فنی و اجرایی، مقدار یا تعداد، زمان و سرانجام هزینه باشند. در میان این عوامل با توجه به اهمیت و ضرورت اقتصادی بودن برنامه‌ها (به لحاظ قانون محدود بودن امکانات) عامل هزینه مهم‌تر از بقیه یا به عبارت دیگر بعد مالی، مؤثرتر از سایر ابعاد می‌باشد.

منظور از بودجه‌بندی یا برنامه‌ریزی مالی پیش‌بینی نتایج مالی است که از اجرای برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها و عملیات سازمان در ابعاد زمانی معین به وقوع خواهد پیوست. بودجه، در واقع، برگردان مالی و اعتباری برنامه‌ها بوده و علاوه بر انعکاس ابعاد مالی برنامه‌ها سایر عناصر ضروری در طراحی و ساختار آنها را نیز (مانند حجم عملیات، مشخصات فنی، برنامه زمان‌بندی و غیره) پیش‌بینی، سنجش، تنظیم، و منعکس می‌نماید.

بودجه و برنامه دارای ارتباط متقابل‌اند. زیرا از یک طرف برنامه‌ریزی با استفاده از اطلاعات بودجه‌ای شکل می‌گیرد و از طرف دیگر از طریق بودجه‌بندی و اجرای بودجه‌های کوتاه‌مدت اهداف تحقق می‌یابد. به عبارتی ساده‌تر، بودجه در حالی که اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی را فراهم می‌سازد خود، ابزار اجرای برنامه‌هاست. رابطه بودجه و برنامه آنچنان تنگ شده است که هیچ کدام بدون وجود دیگری امکان وجودی پیدا نخواهد کرد. گواه چنین ارتباطی را می‌توان در موارد زیر مشاهده کرد:

۱ - تلفیق واحدهای بودجه و برنامه هم در سازماندهی مؤسسات (وجود واحد سازمانی برنامه و بودجه در سازمانها) و هم در سطح کلان جامعه (سازمان برنامه و بودجه)

۲ - تنظیم بودجه کل کشور به صورت بودجه برنامه‌ای

۳ - تدارک برنامه توسعه ملی در قالب برنامه‌های میان مدت (در کشور ما برنامه پنجساله توسعه) توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

بودجه و سازماندهی

همانطور که ذکر شد، در برنامه‌ریزی هدفهای سازمان و راه نیل به آن هدفها مشخص می‌شود. به عبارت دیگر در برنامه‌ریزی مشخص می‌شود که چه کاری باید انجام شود. در مرحله سازماندهی نیز

باید مشخص شود توسط چه کسانی (چه واحد سازمانی) چه کاری باید انجام شود و هر واحد سازمانی باید چه سهمی در نیل به هدفها داشته باشند. وقتی در سازمانی معاونت اداری ـ مالی ایجاد می‌کنیم بدین معنی است که این واحد جهت نیل به اهداف مؤسسه در امور اداری ـ مالی مدیریت سازمان را کمک (معاونت) خواهد کرد.

سازماندهی به عنوان فرآیند تقسیم کار و طبقه‌بندی وظایف و فعالیتها میان افراد و گروههای کاری و هماهنگی بین آنها تعریف شده است. عناصر اصلی سازماندهی اموری چون تقسیم کار، اختیار و مسؤولیت، تمرکز و عدم تمرکز، سلسله‌مراتب، و ... هستند. بودجه در تمامی این عناصر، به نحوی اثر می‌گذارد و با آنها ارتباط دارد. مثلاً:

ـ حجم عملیات پیش‌بینی شده و میزان اعتبارات مصوب در فصل هزینه‌های پرسنلی، اندازه سازمان، تعداد واحدها و ضرورت افزایش و کاهش پست‌های سازمانی را تعیین می‌کند. ایجاد یا حذف یک فعالیت و یا طرح موجب افزایش یا کاهش نیروی انسانی و پست‌های سازمانی آن طرح یا فعالیت می‌شود.

ـ طبقه‌بندی عملیاتی در بودجه، سطحی از عملیات مانند امور، فصل، برنامه، فعالیت و طرح را بوجود می‌آورد که هریک به وسیله واحد سازمانی مناسب (اداره کل ـ مدیریت ـ اداره ـ واحد و ...) به مرحله اجرا درمی‌آیند.

ـ اختیار مالی معیار و ملاک عمده در میزان تفویض اختیار از طرف فرادستان به زیردستان می‌باشد.

ـ نظام بودجه استانی و وجود کمیته‌های برنامه‌ریزی استان و شهرستان عامل تعیین کننده تمرکز یا عدم تمرکز است. فرآیند بودجه نشان می‌دهد تا چه حد تصمیمات مربوط به تخصیص منابع و اولویت‌بندی آن در سطوح محلی و تا چه میزان توسط دولت مرکزی اتخاذ می‌شود.(مدنی، ۱۳۷۳)

بودجه و هماهنگی

منظور از هماهنگی فرآیندی است که از طریق آن هدفها و فعالیتهای واحدهای مختلف همسو و هم‌جهت می‌شوند و وحدت می‌یابند تا هدفهای کلی سازمان به نحو مطلوب تأمین شوند.(ایران‌نژاد پاریزی، ۳۱۹:۱۳۷۵)

بودجه وسیله مؤثری برای هماهنگی فعالیتهای دستگاه اجرایی در سطح خرد و فعالیتهای دولت در سطح کلان جهت نیل به هدفهای مطلوب بشمار می‌رود. چون بودجه برای کل فعالیتهای دولت تنظیم می‌شود، در طی مراحل مختلف ارزیابی هزینه‌ها، در طبقات مخالف سلسله مراتب سازمانی، به

وجود تکرار و تداخل وظایف پی برده می‌شود و فعالیتهای داخلی سازمان و فعالیتهای دولت هماهنگ می‌شود.(اقتداری ۱۳۴۷: ۳۲۹)

بودجه مدیران هر قسمت را در داخل سازمان کمک می‌کند تا رابطه واحد خود و تمامیت سازمان را دریابد و همچنین کمک می‌کند میران دستگاههای اجرایی نیز رابطه بین دستگاه خود و نظام اداری را درک کند. هماهنگی عملیات به ویژه با تنظیم بودجه برنامه‌ای تسهیل می‌گردد. در این نوع طبقه‌بندی ضمن مراحل مختلف تجدید نظر در برآوردهای هزینه به وجود تکرار و یا تداخل وظایف و برنامه‌های دستگاههای دولتی آگاهی حاصل شده و به وجود سازمانهای موازی پی برده می‌شود.

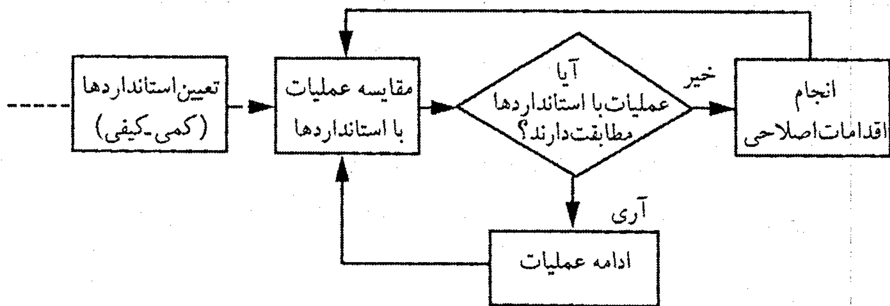
بودجه و کنترل

مفهوم کنترل

کنترل فرآیندی است که طی آن عملکردهای واقعی با مقاصد، اهداف، خط‌مشی‌ها و استانداردها مورد تطبیق و مقایسه قرار گرفته و در صورت مشاهده انحراف، اقدام اصلاحی به عمل می‌آید. مقاصد، اهداف، خط‌مشی‌ها و استانداردها در مرحله برنامه‌ریزی تعیین می‌شوند؛ (Welshch, 1988:15)

بنابراین هدف کنترل مقایسه بین آنچه باید باشد (برنامه‌ها) و آنچه هست (عملکرد واقعی) و اقدام اصلاحی در صورت مغایرت بین این دو می‌باشد. به تعبیر دیگر در کنترل به دنبال پاسخ به این سؤال هستیم که آیا کارها طبق برنامه پیش می‌رود ؟

همانطور که گفته شد، بودجه بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی است؛ زیرا یکی از تعاریفی که برای بودجه شده است، عبارت است از «برنامه‌های یک سازمان به صورت ارقام پولی». به عبارت دیگر، بودجه یک سازمان، با ارائه ارقام کمی یعنی با تعیین هزینه عملیات تفکیک شده و برای محدوده‌های زمانی معینی مشخص می‌شود، و معلوم می‌کند چه فعالیتی باید انجام پذیرد؛ بدین صورت چارچوبی برای اقدامات بعدی ارائه می‌کند که تبعیت از آن برای مجریان الزامی است و مدیران، با تعیین بودجه بر تمام فعالیتها، نظارت خود را اعمال می‌دارند. علاوه بر آن، می‌توان از بودجه برای تعیین میزان توفیق برنامه‌های انجام شده در رسیدن به هدفهای سازمان، یا حدود انحراف از برنامه‌های پیش‌بینی شده نیز استفاده کرد. مزیت عمده بودجه این است که به هماهنگی فعالیتهای مختلف یک مؤسسه، از طریق به کار بردن یک مبنای مشترک اندازه گیری و کنترل کمک می‌کند.(رضائیان، ۱۳۶۹: ۲۴۲)



نمودار فرآیند کنترل

کنترل شامل چهار مرحله به شرح زیر است :

۱ ـ استقرار استانداردها با توجه به هدفهای از پیش تعیین شده

۲ ـ اندازه گیری عملکرد

۳ ـ مقایسه عملکرد با استانداردهای تعیین شده و ارزیابی انحرافات

۴ ـ اقدامات اصلاحی

منظور از استاندارد، تفسیر هدفها در قالب بازده دقیق و قابل اندازه گیری است.

اگر از دیدگاه فرآیند بودجه به کنترل بنگریم، می‌توان گفت، قوانین مالی و مالیاتی و بودجه مصوب استاندارد عملکرد بودجه می‌باشد و بودجه واقعی یا اجرا شده در مراحل مختلف با این استانداردها (بودجه مصوب و تخصیص یافته) مورد مقایسه قرار می‌گیرد.

فرآیند بودجه با روشهای کنترل نیز قابل مقایسه است. روشهای کنترل را از نظر زمان انجام عملیات می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱ ـ کنترل قبل از عملیات، مانند کنترل هواپیما قبل از پرواز

۲ ـ کنترل حین عملیات، مانند کنترل هواپیما در هنگام پرواز، یا کنترل اتومبیل در هنگام رانندگی
۳ ـ کنترل بعد از عملیات، مانند کنترل کیفی محصول پس از ساخت آن

در کنترل بودجه دقیقاً چنین کنترلهایی اعمال می‌شود؛ کنترلهای قبل از خرج، ضمن خرج و بعد از خرج مصادیق انواع کنترل ذکر شده در بالا می‌باشد. بررسی بودجه‌های پیشنهادی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاههای اجرایی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و همچنین تصویب بودجه، نوعی کنترل قبل از عملیات به حساب می‌آید. تأمین اعتبار که از مراحل مصرف بودجه می‌باشد، مثالی برای کنترل ضمن عملیات و گزارش تفریغ بودجه زمینه کنترل بعد از عملیات را فراهم می‌کند.

بودجه و نظام اداری

بودجه یکی از چندین حلقه‌های یک سلسله زنجیر بزرگ به نام نظام اداری است و به عبارت بهتر، بودجه یکی از اقمار این منظومه بزرگ موسوم به "نظام اداری" است. اگر نظام اداری کشور را عبارت از مجموعه وظایفی که دستگاه دولت از طریق مدیریت و اداره امور عمومی کشور به منظور اعمال حاکمیت یا (اعمال تصدی) در جهت تحقق یک سلسله اهداف معین به عرصه عمل و فعلیت درمی‌آورد بنامیم، بودجه یا نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده‌نظامهای (Subsystems) منظومه اداری می‌باشد و اصلاح نظام بودجه‌ریزی میسر نخواهد بود مگر آنکه در رابطه با اصلاح نظام اداری مورد مداقه قرار گیرد. (تصدیقی، ۱)

سیر تکوین بودجه

مفهوم بودجه همگام با تکامل دولت‌ها و پیچیده‌تر شدن وظایف دولت، تغییر و تکامل یافته است. این تکامل را می‌توان به چهار مرحله متمایز تقسیم کرد. در مرحله اول که تقریباً از ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۵ می‌باشد، تأکید عمده روی ایجاد یک سیستم با کفایت برای کنترل هزینه‌ها بود و حسابداری هزینه‌ها و پیوند بین حسابداری و بودجه مطرح بود.

مرحله دوم که در توسعه بودجه عملیاتی خود را نشان می‌دهد، استفاده از بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی بود و خود را در اصلاح ساختار مناسب، بهبود مدیریت و برنامه‌های اندازه‌گیری کار ظاهر ساخت و بر بودجه‌ای تأکید داشت که کار و فعالیتهای سازمان را اندازه بگیرد.

مرحله سوم با پیوند دادن بودجه و برنامه به عنوان معیاری برای تجزیه و تحلیل رفاه اقتصادی آغاز شد و روی پیشرفتهائی که در تکنولوژیهای تصمیم‌گیری و اطلاعاتی رخ داده بود تمرکز

داشت.(Lyden, 1970:30)

مرحله چهارم بواسطه پیچیدگی محیط سازمانها بوجود آمده و باعث استفاده از بودجه بر مبنای صفر به عنوان ابزاری برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) گردیده است.

۱ - بودجه به عنوان ابزار کنترل

بودجه‌ریزی بعد از پیدایش حکومتهای پارلمانی بوجود آمد؛ یعنی آغاز کار بودجه‌نویسی به زمانی برمی‌گردد که مردم در مقابل اختناق حکومتها دست به انقلاب زدند و حق مسلم نظارت مردم بر اموال عمومی به صورت کنترل درآمدها و هزینه‌های دولتی توسط نمایندگانشان دایر شد. از این رو بخش مهمی از قانون اساسی هر کشور به چگونگی دخل و خرج آن کشور اختصاص دارد. نظارت بر دخل و خرج به موجب همین قوانین بر عهده نمایندگان برگزیده مردم واگذار شده که از منافع مالیات دهندگان و دریافت‌کنندگان خدمات دولت حمایت کنند. بنابراین طبیعی است که هرگاه مسئله دخل و خرج کشور برای این نمایندگان مطرح شود، آنها در وهله نخست به فکر ایفای مسؤولیتی هستند که به موجب قانون به عهده آنها محول شده است. علت این تأکید هم شاید این باشد که تا اوایل قرن اخیر وظیفه اصلی دولت محدود به دفاع از کشور، مراقبت در استقرار نظم و امنیت و حفظ مناسبات بین‌المللی بود. مردم به دولت مالیات می‌دادند برای اینکه این وظایف ایفاء گردد. پس لازم بود که خرج بابت این وظایف، کنترل شود تا مالیات زیاد گرفته نشود و مخارج نیز کنترل شود. وقتی منظور از بودجه کنترل باشد، نظام بودجه‌ای بر روی طبقه‌بندی هزینه‌ها و طبقه‌بندی سازمانی متمرکز می‌گردد که همان طبقه‌بندی بر اساس فصول و مواد هزینه است. (صراف، ۱۳۵۶: ۷۵-۷۴)

۲ - بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی

با توسعه وظایف دولت و افزایش سریع هزینه‌های دولتی و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل مخارج اهمیت خود را از دست داد و نیاز به بهبود در سیستمهای برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح گردید تا تصمیم‌گیرندگان را قادر سازد دید وسیع‌تری پیدا کرده و اطلاعات وسیعی در مورد نتایج عملکردها و هزینه‌های اجرای فعالیتها داشته باشند. این امر موجب توجه دولتها به اقتصادی بودن، کارآیی و اثربخشی منابع دولت و به عبارتی مدیریت مالی دولتی شد. مواجهه با این شرایط نه تنها نیاز به بهبود روشها و رویه‌های بودجه‌بندی موجود برای افزایش هماهنگی سیستم را مطرح ساخت، بلکه بعد جدیدی برای تصمیم گیری در مدیریت و مدیریت مالی

دولتی افزود؛ یعنی سیستم بودجه‌بندی عملیاتی و برنامه‌ای را برای بازنگری و ارزیابی مدیریت فعالیتهای دولتی مطرح ساخت. ویژگی و وجه تمایز این سیستم از سیستم بودجه متداول، تأکید روی اهداف، نتایج و منافع حاصل از هریک از اقلام هزینه‌ها و یافتن پاسخ به این سؤال بود که درآمدها به چه منظور خرج می‌شود. (United Nations, 1982)

۳ - بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی

استفاده از بودجه به عنوان ابزار سیاستگذاری یا برنامه‌ریزی، به منظور تنظیم سیاستهای مالی برای مقاصد اقتصادی صورت گرفت تا به وسیله آن درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای چند هدف ویژه را برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تأمین کند. نخست آنکه از نظر سیاستهای اقتصادی و مقاصد مربوط به استفاده از منابع، صورتهای بودجه‌ای بتواند هدفهای سرمایه‌گذاری و نرخ رشد و همچنین چگونگی اختصاص منابع به هزینه‌های مصرفی، انتقالی و سرمایه‌ای در بین بخشها را معلوم کند. دوم آنکه تعیین نرخ رشد اقتصادی به دلیل ارتباط با میزان اشتغال، ثبات قیمتها و موازنه بخش خارجی به گونه‌ای صورت پذیرد که منافع اجتماعی را حداکثر و فشارهای مالیاتی وارده یا هزینه‌های خارج کردن منابع از بخش خصوصی را حداقل سازد. مقدار مجاز یا بهینه استفاده از کسری در بودجه حاصل فرآیند بسیار پیچیده و دقیق تأمین همین هدف است. سوم آنکه بودجه در نقش اقتصادی خود ابزار تقلیل نابرابریهای درآمدی و تعدیل آثار توزیعی کارکرد نامطلوب جریانهای تولیدی باشد. برای تأمین این اهداف نقش مالیاتها و برنامه‌های هزینه‌ای مورد توجه قرار داشت؛ اما در میان راههای مختلف قابل تعقیب، سیاست شاخص و توصیه شده‌ای به عنوان الگوی قابل تعمیم موجود نبود. بودجه در مأموریت برنامه‌ریزی بیشتر متضمن مفاهیمی چون طرح‌ریزی برای آینده و انتقال این مفاهیم به جامعه برای تصمیم‌گیری میان‌مدت بود و از این رو، طبقه‌بندیهای اقتصادی آن ناظر بر تنظیم حسابهای ملی و بررسی حرکت متغیرهای کلان می‌گردید. (شیبری‌نژاد، ۱۳۷۵:۱۰۹)

مهم‌ترین عواملی را که منجر به گرایش برنامه‌ریزی در بودجه‌بندی شد می‌توان در توسعه تجزیه و تحلیلهای خرد و کلان اقتصادی و نقش آن در شکل‌گیری سیاست مالی و بودجه‌ای و همچنین در توسعه فنون جدید اطلاعاتی و تصمیم‌گیری و کاربرد آن در سیاستگذاری دانست. (Lyden, 1982:59)

۴ - بودجه به عنوان ابزار راهبردی (استراتژیک)

مرحله چهارم بودجه‌نویسی از زمانی آغاز می‌شود که محیط سازمانی به یک محیط متلاطم و

آشفته مبدل شد و پیچیدگی تصمیم و تغییر و تحولات بنیادی و خودجوش در محیط سازمانی، برنامه‌ریزی استراتژیک را در مدیریت پدید آورد. در این دوره بودجه‌نویسی به عنوان ابزار و عامل استراتژیک برای رویارویی با حوادث غیر قابل پیش‌بینی مورد استفاده قرار گرفت. طی دهه ۸۰، در بودجه‌نویسی سناریوهای متعددی طراحی می‌شود و برای هر نوع فعالیت (برنامه) که به واحدهای تصمیم‌گیری تعبیر می‌شوند، نیز سطح ریالی و مالی مختلفی در نظر گرفته شد و بسته به نوسان مقدار بودجه به واسطه متغیرهای غیر قابل کنترل، از سطح مورد نظر استفاده گردید. این تفکر به تدوین بودجه بر مبنای صفر در سال ۱۸۷۳ منجر گردید.(سیداصفهانیان و عادل‌آذر، ۱۳۷۵:۱۰)

نظریه بودجه

با نظر به بودجه می‌توان نگرشی به مجموعه سیاستهای دولت برای سال مالی مورد نظر بدست آورد. همچنین می‌توان به تعادل بین مصارف بخش عمومی و دولتی پی برد و به سؤالاتی از این قبیل پاسخ یافت:

- آیا تحقیقات پزشکی تسریع خواهد شد یا کند؟
- آیا درآمدها صرف برنامه‌های موجود خواهد شد یا برنامه‌های جدید ایجاد خواهد شد؟
- آیا برای حفاظت محیط زیست، کمتر از گذشته توجه خواهد شد یا بیشتر؟

فرآیند بودجه، ابزاری برای انتخاب از بین ارزشهای اجتماعی متفاوت و تخصیص منابع برای نیل به آنهاست. (Anderson, 1994:165) چگونگی انتخاب و تخصیص منابع، موضوع مهمی در بحث بودجه‌ریزی است. به عبارت دیگر عمده‌ترین مسئله در جنبه هزینه‌ای بودجه دولتی این است که بر چه اساسی x دلار به فعالیت A به جای فعالیت B اختصاص داده می‌شود؟ و آیا بهتر نیست اجازه دهیم مالیات دهنده آن مبلغ را خود جهت اهداف شخصی‌اش به مصرف برساند؟

اغلب ادبیات مربوط به بودجه‌بندی به چگونگی تنظیم، ارائه، و کنترل بودجه می‌پردازد. در سال ۱۹۴۰ پروفسور وی. او. کی (V.O.Key) مقاله‌ای تحت عنوان "فقدان نظریه بودجه‌ای" (The Lack Of Budgetary Theory) منتشر کرد و بر این نکته تکیه کرد که هیچ نظریهٔ بودجه‌ای وجود ندارد و ادبیات موجود در زمینه بودجه فقط به نحوه عمل سیستم بودجه‌بندی اشاره دارند.(Wildavsky, 1964:128) وی در این مقاله می‌گوید: بودجه‌بندی جزئی از اقتصاد کاربردی است که به تخصیص منابع کمیاب بین نیازهای مختلف (و شاید متضاد) می‌پردازد و باید از دیدگاه

نظریه اقتصادی به ماهیت آن پی برد. پروفسور "کی" در این بحث به سه دیدگاه ـ که از نظریه اقتصادی سرچشمه می‌گیرد ـ می‌پردازد:

ارزش نسبی [۱]

از آنجا که منابع در مقایسه با نیازها کمیاب و محدود هستند، معیار تخصیص هزینه می‌بایست بازده قابل قبول در مقایسه با هزینه فعالیتها باشد. بنابراین تجزیه و تحلیل بودجه به مفهوم مقایسه بین منافع حاصل از گزینه‌های مختلف تخصیص هزینه (بودجه) می‌باشد.

تصمیمات بودجه‌ای باید بر اساس ارزش‌های نسبی اتخاذ شود اما استاندارد قطعی و مشخصی در این زمینه وجود ندارد. یعنی کافی نیست که گفته شود یک هزینه برای یک هدف خاص مطلوب یا ارزشمند است؛ بلکه نتایج تخصیص پول برای یک هدف یا برنامه باید ارزشمندتر خرج پول برای هدف یا برنامه دیگر باشد؛ زیرا منابع ما برای انجام تمام برنامه‌هایی که آنها را لازم و ضروری می‌دانیم کافی نیست. در حقیقت فلسفه بودجه‌بندی این است که خواسته‌های ما از امکاناتمان بیشتر است و اگر وجهی برای فعالیت الف استفاده شود نمی‌تواند برای فعالیت ب مورد استفاده قرار گیرد. منابع محدود بر ما تحمیل می‌کند که این یا آن کالا را بخریم نه هردو را. بر چه اساسی باید این یا آن را انتخاب نمود؟ اقتصاددانان، که در مسائل کمیابی صاحب نظر هستند، یک جواب کلی برای این مسئله دارند که می‌توان آن را در دکترین مطلوبیت نهایی جستجو کرد. این دکترین بوسیله پروفسور پیگو (Pigou) چنین تشریح شده است:

همچنانکه یک فرد می‌خواهد با حفظ تعادلی بین اقلام مختلف هزینه، حداکثر رضایت‌اش حاصل شود، جامعه نیز از طریق دولت چنین انتظاری دارد. منابع دولتی باید چنان بین نیازهای مختلف توزیع شود که رضایت نهایی حاصل از آنها یکسان باشد.(Lyden, 1982) برای تعیین نحوه تخصیص منابع مالی بین هزینه دفاعی و هزینه رفاهی باید ارزش نسبی نتایج به دست آمده از هریک از آنها سنجیده شود.

براساس اصل مطلوبیت (رضایت) نهائی، دولت، به نیابت از طرف مردم، موظف است درآمدهای مالیاتی خود را، بین انواع مختلف هزینه‌های خود، اولاً در بخش‌هائی صرف کند که هر واحد آن

1 . Relative value

بالاترین مطلوبیت را به جامعه می‌دهند ثانیاً تا جائی این مصارف را ادامه دهد که تعادل در مصرف وجوه حاصل گردد.

فرض کنید اقلام فرضی ذیل برای فقط چهار بخش و یا چهار پروژه در اقتصاد کشور وجود دارند. مبلغ ۵۰ میلیون تومان چگونه باید بین بخش‌ها و پروژه‌ها هزینه شود؟ مسلم است که تخصیص منابع برای یک هدف یا یک طرح باید ارزشمندتر از صرف همان منابع برای هدف یا طرح دیگر باشد. زیرا که، منابع دولت‌ها برای انجام کلیه اهدافی که آنها را لازم و هزینه‌هائی که ضروری می‌دانند کافی نیستند. (کرباسیان، ۱۳۷۸: ۲۰۳)

بخش و پروژه	هزینه (C) میلیون تومان	مطلوبیت نهایی جامعه (MSU) میلیون واحد	MSU / C	ترتیب انتخاب پروژه
ساختمان خانه‌های ارزان قیمت (A)	۱	۳۶۰۰	۳۶۰۰	اول
ایجاد بندر صیادی (B)	۲.۲	۴۴۰۰	۲۰۰۰	سوم
تغییر دکور دفتر ریاست جمهوری (C)	۲	۳۲۰۰	۱۶۰۰	چهارم
ترمیم حقوق آموزگاران (D)	۲	۴۲۰۰	۲۱۰۰	دوم

تجزیه و تحلیل روند افزایش هزینه‌ها[1]

تجزیه و تحلیل روند افزایش هزینه‌ها یعنی تجزیه و تحلیل ارزش افزوده ناشی از هزینه اضافی. اگر ارزش نسبی پاسخی به این پرسش ارائه می‌کند که «هزینه‌ها در کدام بخش صرف شود»، تجزیه و تحلیل روند افزایش هزینه‌ها در صدد پاسخگوئی به این مسئله است که «تا چه حد در یک بخش صرف شود». با توجه به پدیده مطلوبیت نهایی و قانون بازده نزولی، هزینه اضافی مصروفه برای هر برنامه، باید با بازده برنامه مشابه برابر باشد.

طبق این قاعده با توجه به اینکه مطلوبیت نهایی سیر نزولی دارد، برای تقسیم منابع بین نیازهای مختلف، بازده آخرین ریالی که به مصرف هزینه خاصی اختصاص داده می‌شود نباید کمتر از بازده هزینه‌های دیگر باشد. این تقریباً بدین معنی است که اگر ما واحدهای بیشتر و بیشتری از یک کالا

1 . incremental Analysis

بطلبیم ، واحدهای اضافی ارزش مصرف کمتر و کمتری دارند . اگر واحدهای اضافی درخواست شده به مقدار کافی باشند ، یک واحد اضافی ممکن است در کل هیچ ارزشی نداشته باشد و یا حتی ارزش آن منفی باشد. به عنوان مثال برای یک اتومبیل سواری ، چهار لاستیک ضروری است اما لاستیک پنجم ضرورت کمتری دارد ولی سودمند است . لاستیک ششم ضرورت خیلی کمتری دارد ولی هزینه‌اش برابر با هر کدام از پنج لاستیک قبلی است . بنابراین باید برای آن ارزش مصرف کمتری در نظر داشته باشیم .

برای مثال اگر یک میلیون تفنگ ضد تانک ، نقش با ارزشی در برنده شدن یک جنگ دارند ، نباید تصور کرد که اگر دو میلیون از آنها را داشته باشیم این نقش دو برابر می‌شود. ممکن است سربازان کافی برای استفاده از این جنگ‌افزار نداشته باشیم.

باید به اندازه‌ای پول برای ساخت تفنگ اختصاص دهیم که آخرین ریال صرف شده ارزشی برابر یا بیشتر از آخرین ریال مصرف شده برای نارنجک دستی یا هر منظور دیگر داشته باشد. اگر بیش از اندازه صرف تولید تفنگ کنیم، محل مصرف ارزشمندتری را از دست می‌دهیم.

یک سؤال اساسی در این روش این است که چطور ارزش کارکردهای غیرمشابه می‌توانند مقایسه شوند؟ چطور ارزش یک بمب اتم و یک تحقیق در مورد سرطان می‌تواند با هم مقایسه شود؟ یا این که ارزش جاده‌های عمومی با مدارس عمومی را چطور می‌توان مقایسه کرد؟ برای پاسخ به سؤالات بالا در تجزیه و تحلیل بودجه می‌توان از معیار «اثربخشی نسبی[1]» استفاده کرد .

اثربخشی نسبی

ارزش نسبی دو چیز غیرمشابه نمی‌تواند مقایسه شود مگر اینکه آنها جنبه‌های مشترکی را داشته باشند . جنبه مشترک یک بمب اتم و یک تحقیق سرطان ، جاده‌های عمومی و مدارس عمومی بستگی به اهداف و مقاصد وسیع دولت در ارائه خدمات عمومی دارد که همانا نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی است.. بنابراین مقایسه ارزش نسبی برنامه‌ها باید بر اساس اثربخشی نسبی هریک از آنها در نیل به اهداف مشترک صورت گیرد.(Lyden :260)

برای مثال تفنگهای ضد تانک به دلیل تفنگ بودنشان ساخته نمی‌شوند بلکه به دلیل اینکه به برنده شدن در جنگ کمک می‌کنند تولید می‌شوند . گرچه تفنگ ، نارنجک دستی و ... چیزهای نامشابه

---

1 . Relative Effectiveness

هستند اما تمام آنها به دفاع ملی کمک می‌کنند. ارزش نسبی این اقلام می‌تواند بر حسب نقش به آنها در برنده شدن جنگ اندازه گیری شود. جنگ هم تنها به دلیل استفاده از این وسایل شروع نمی‌شود بلکه هدف از شروع جنگ رسیدن به مقاصد بزرگ، یعنی منافع ملی است.

ارزش نسبی فعالیتهای نظامی و اهداف اقتصادی نیز می‌توانند بر حسب نقش آنها در رسیدن به این اهداف مقایسه شود.

بودجه و حسابداری

بودجه با حسابداری ارتباطی بسیار نزدیک دارد بطوری که می‌توان گفت لازم و ملزوم یکدیگرند. بودجه هدفها و برنامه آینده دستگاه را در نظر می‌گیرد و برای تحقق آن اعتبارات مورد نیاز را پیش بینی می‌نماید. این پیش بینی معمولاً در قالب برنامه، فصول و مواد بودجه و برنامه می‌گیرد. لیکن در عمل می‌بایست به صورت ریز مواد تجزیه شده تا ادارات حسابداری بتوانند در هزینه‌ها کنترل دقیق‌تری داشته باشند. عملیات انجام شده و نتایج آن به صورت آمارها و گزارشهای مالی استخراج می‌شود و در اختیار واحدهای بودجه قرار می‌گیرد تا هم از نظر لزوم تغییرات بودجه در سال مورد عمل و هم از لحاظ پیش بینی و برآورد نیازهای سال آینده مورد استفاده قرار گیرد.

تهیه بودجه و نظام مالی بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند بطوریکه اگر اعتبارات کافی برای امور در نظر گرفته نشده باشد، نظام حسابداری را با مشکلات متعدد مواجه می‌کند و به همین ترتیب چنانچه نظام حسابداری بطور صحیح و منظم کار نکند و قادر نباشد دفاتر حسابداری را به موقع و اصولی تهیه کند و آمارها وگزارشهای مالی را استخراج و در اختیار مسؤولان قرار دهد، پیش بینی بودجه برای دوره مالی مشکل خواهد بود و طبعاً نظارت وکنترل بودجه‌ای نیز غیر مقدور خواهد شد.

مقایسه بودجه مصوب تخصیص داده شده (برنامه) با تفریغ بودجه (عملکرد) را نظارت مالی می‌گویند که فرایند آن (نتایج) موجب تعدیل و اصلاح عملیات و فعالیتها می‌شود و نظام اجرایی و اداری کشور را به سمت خیر و صلاح جامعه سوق می‌دهد. (سمیعی، ۱۳۶۹: ۲۸)

بودجه و کامپیوتر

امروزه با یاری ماشین می‌توانیم از حجم کارهای دستی بکاهیم و به میزان تلاش ذهنی و عقلی برای حل مشکلات مراجعه کننده بیفزاییم. تکنولوژی‌های کامپیوتری به سرعت در حال پیشرفت است و تغییرات این روند در زمانی که انقلاب صنعتی در جریان است، بیانگر این واقعیت است که عملکرد ریزپردازنده‌ها، در هر ۱۸ ماه دو برابر افزایش یافته و هزینه ذخیره اطلاعات در هر ۴ سال ۹۵٪ کاهش یافته است.

کامپیوترها به عنوان مظهر عقلانیت، کارآیی و افزایش بهره‌وری و کاهش دهنده احساسات و تماسهای انسانی به شمار می‌آیند. نفوذ فن‌آوری کامپیوتر و کامپیوتری کردن سیستم‌های اطلاعاتی در فرآیند بودجه را می‌توان در حال حاضر مشاهده کرد و پیشرفت آن را در آینده پیش‌بینی نمود. در حال حاضر اطلاعات بودجه‌ای در کامپیوتر ذخیره شده و در مواقع مورد نیاز، بازیابی و اطلاعات لازم از آن استخراج می‌شود. وقتی بودجه سالانه بر اساس روند گذشته برآورد شود، اطلاعات مربوط به بودجه سالهای گذشته به راحتی و با سرعت زیاد از کامپیوتر قابل استخراج می‌باشد.

برای نمونه کاربرد این علم را در مدیریت و نظارت بر طرحهای عمرانی مورد اجرا در بخش دولتی یادآور می‌شویم:

مدیریت پروژه‌های بزرگ بدون استفاده از کامپیوتر و سیستم‌های پیش‌ساخته تقریباً غیرممکن است. مدیران پروژه برای نظارت بر پروژه‌ها به گزارشهای منظم دوره‌ای و گاه نامنظم، بر حسب میزان فوریت نیاز دارند. تهیه بیشتر گزارشهای سیستم برنامه‌ریزی و کنترل پروژه بطور دستی و در همان زمان مورد نیاز تقریباً غیر ممکن است. (نادرپور، ۱۳۶۵: ۴۱) زیرا تهیه هریک از گزارشها و تهیه اطلاعات مورد نیاز مدیریت پروژه آنقدر طول می‌کشد که طی این مدت فاصله یا اطلاعات جدیدی وارد سیستم شده و در نتیجه محتوا و مندرجات گزارش نیمه کاره را بی‌اعتبار ساخته یا اینکه مدیر پروژه از ناچاری به خاطر نبود اطلاعات لازم تصمیم مقتضی را اتخاذ می‌کند؛ در نتیجه دیگر نیازی به این گزارشها ندارد.[1]

---

۱. در ایران سیستمهای پیش‌ساخته گوناگونی برای ماشینی کردن سیستم برنامه‌ریزی و کنترل پروژه وجود دارد که پروجاکس یکی از کارآمدترین و کاملترین آنهاست.

این سیستم که توسط شرکت آی.بی.ام. طراحی و ساخته شده مدیران پروژه را در کار تحلیل زمانی، برنامه‌ریزی و تخصیص منابع و تحلیل هزینه‌های پروژه یاری می‌دهد. پروجاکس ۱۲ نوع گزارش تهیه می‌کند که این گزارشها، بیشتر نیازهای مدیران پروژه را تأمین می‌کند استفاده کنندگان از این سیستم می‌توانند با تغییر شکل، عنوانها و جابجایی اقلام اطلاعاتی هریک از گزارشها، آنها را به صورت دلخواه خود درآورند.

مثلاً پردازش کننده تخصیص منابع با استفاده از نتایج حاصل از تحلیل زمانی، منابع کمیاب و محدود، تمامی منابع پروژه را زمانبندی می‌کند و مشخصات اجرایی جدید فعالیتها را محاسبه می‌کند. این پردازش کننده قادر است ۵۰ پروژه یا ۵۰۰ پروژه فرعی را به طور همزمان برنامه‌ریزی و زمانبندی کند.

واژه‌ها و مفاهیم مهم

استراتژی بودجه
ابزارهای بودجه‌ای
قدرت تصحیحی بودجه
قدرت تعدیلی بودجه
قدرت تشویقی بودجه
کسری بودجه
مدیریت قرضه عمومی
کسر بودجه اداری
کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی
کسر بودجه مربوط به ساختمان اقتصادی
تأمین مالی کسر بودجه
اوراق قرضه
بودجه و سیاستگذاری
بودجه و برنامه‌ریزی اقتصادی
بودجه و مدیریت
بودجه و برنامه‌ریزی
بودجه و سازماندهی
بودجه و هماهنگی
بودجه و کنترل
بودجه و نظام اداری
بودجه به عنوان ابزار محاسباتی و کنترل
بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی
بودجه به عنوان ابزار مالی و اقتصادی
بودجه به عنوان ابزار استراتژیک
بودجه و حسابداری
بودجه و کامپیوتر

فصل یازدهم

مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران

به طور کلی تهیه و تنظیم تا کنترل بودجه کشورمان با مسائل و مشکلاتی روبروست که به اهم آنها اشاره می‌کنیم:

۱ - تخصیص اعتبارات جهت بقاء دستگاه نه اجرای وظایف

از دیدگاه مربوط به تنظیم بودجه، ضابطه اساسی استفاده از اعتبارات بودجه‌ای، اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی است. به عبارت دیگر توجیه عمده و اساسی در اختصاص اعتبار، برمبنای واحد تشکیلاتی و لزوم بقاء دستگاه استوار است که به منظور انجام وظیفه یا وظایفی ایجاد شده است. مشکل اینجاست که در این توجیه اعتبارات، تأمین نیازهای سازمان، جانشین اولویت اجرای وظایف سازمان شده است.

بودجه جاری دستگاههای دولتی در کشور بر اساس شمار کارکنان، تعداد خودرو، مساحت ساختمانها، تعداد و نوع تجهیزات و عواملی از این قبیل تعیین می‌گردد. با توجه به اینکه رجحان مدیران دستگاههای دولتی بگونه‌ای است که تمایل دارند روز به روز بر شمار کارکنان، تجهیزات، امکانات و بودجه دستگاه تحت تصدی خود بیفزایند، همواره فشار مضاعفی از سوی مدیران برای افزایش امکانات وارد می‌آید و در نتیجه پیوسته دستگاه دیوانسالاری کشور گسترده‌تر می‌شود. چنانچه بودجه جاری دستگاههای دولتی براساس میزان ارائه خدمات تنظیم گردد و مدیران ناگزیر باشند در ازای امکاناتی که دریافت می‌کنند خدمات مشخصی از نظر کمی و کیفی ارائه دهند یا هزینه تمام شده خدمات ارائه شده توسط دستگاه تحت تصدی خود را کم کنند میزان کارآیی در دستگاههای دولتی افزایش خواهد یافت و امکان نظارت بهتر بر بودجه دستگاهها فراهم می‌گردد. (نیلی، ۱۳۷۶:۲۵۱)

شایان ذکر است در پاره‌ای موارد به بودجه‌هایی اشاره می‌شود که هم قابل ملاحظه و هم تکان دهنده است. برای مثال مطرح می‌کنند که در بودجه شهرداری تبریز سالها پس از وجود برق (و استفاده از آن برای روشنایی معابر) هنوز بودجه‌ای برای روغن چراغ جهت روشنایی معابر لحاظ شده است (مجبعلی، ۱۳۷۷)

۲ - عدم ارتباط بودجه سالانه با شرایط اقتصادی

اگر قرار باشد بودجه یک سند سیاست‌گذاری مالی باشد باید بر اساس خط‌مشی‌های تعیین شده و معلوم در مورد ثبات، رونق و رکود اقتصادی کشور تنظیم شود. برای مثال در زمان‌های رکود، سیاست انبساطی و در زمان تورم، سیاست انقباضی را پیگیری کند. لکن بودجه‌ریزی بیشتر نقش تقسیم و تسهیم هزینه برای ارگانها و و دستگاههای مختلف را بر عهده دارد و ارتباط مستقیم با شرایط رونق و رکود و تورم نداشته است.

۳- در نظر نگرفتن بار مالی ناشی از فعالیتهای فعلی دولت روی هزینه‌های آتی

هم اکنون هنگام بحث در مورد اجرای یک طرح یا لایحه خاص و پیشنهاد آن برای اجرا، بار مالی حاصل از آن پیشنهاد روی بودجه همان مقطع مورد بررسی قرار می‌گیرد اما به این مسئله توجه نمی‌شود که این طرح یا لایحه یا پیشنهاد بر مخارج آتی دولت چه تأثیری دارد و در آینده چه تعهداتی برای دولت ایجاد می‌کند و بار مالی این تعهدات چیست. برای مثال زمانی که بحث بر سر احداث یک مرکز آموزشی یا درمانی است تمام توجهات معطوف به این است که هزینه مربوط به سال آغاز پروژه آیا فراهم شده است یا خیر؟ اما به این نکته توجه نمی‌شود که برای اتمام این پروژه چه حجمی از تعهدات مالی متوجه بودجه سالهای آتی خواهد شد. در اثر عدم توجه به بار مالی تصمیمات و فعالیتهای جاری روی هزینه‌های آتی دولت مرتباً طرحها و لوایحی در کشور تصویب می‌شود که تعهدات سنگینی را برای سالهای بعد و حتی نسلهای بعد ایجاد می‌کند.(نیلی، ۲۵۲:۱۳۷۶)

۴ - ناهماهنگی میان منابع و مصارف بودجه

در زمینه فوق مهم‌ترین مشکل از این مسئله نشأت می‌گیرد که ظرفیتهای تولیدی غیرنفتی کشور نقش قابل توجهی در تأمین منابع مالی فعالیت‌های دولتی ندارد. به طور کلی از نظر منابع، بودجه کشور عمدتاً متکی به درآمدهایی است که به طور مستقیم یا غیر مستقیم از بخش صادرات نفت حاصل شده

است، در حالی که مالیات‌های مستقیم ناشی از فعالیت‌های تولیدی کالایی در جامعه بسیار محدود بوده و سایر مالیات‌های مستقیم مربوط به درآمد حاصل از فعالیت‌های مختلف اقتصادی در داخل کشور نیز یا تحت تأثیر نوسانات ارزی قرار داشته و یا اساساً از اهمیت خاصی برخوردار نبوده‌اند. به هر حال این ویژگی سبب می‌شود که منابع درآمدی بودجه بشدت تحت تأثیر عوامل خارجی باشد که قیمت نفت و میزان صادرات را متأثر می‌کند. بعلاوه تأسیس و بهره‌برداری از شرکت‌های دولتی که اصولاً پس از گذشت زمانی معقول می‌بایست منابع درآمدی قابل توجهی برای بودجه کشور فراهم آورد، در عمل نتوانست در این زمینه موفق باشد. در مورد مصارف بودجه نیز باید گفت که در این زمینه نیز مسائل و مشکلات متعددی قابل ارائه است؛ از جمله اینکه حجم وظایف دولت بدون توجه به ظرفیت درآمدی بودجه در جریان گسترش مداوم بود. این امر نیز تعهدات وسیعی در رابطه با هزینه‌ها بر دولت تحمیل کرده است. برای مثال ۶۰٪ از بودجه کل کشور بودجه مربوط به شرکت‌های دولتی است. لازم به توضیح است که بخشی از کسری بودجه دولت در بدهی شرکت‌های دولتی به بانکها مستتر است که در بودجه دولت بازتاب نمی‌یابد. به هر حال حجم کلی وظایف و هزینه‌های کنونی دولت بدون توجه به ظرفیت‌های واقعی درآمدی بر عهده گرفته شده است؛ در پاره‌ای موارد نیز که دولت اقدام به صرفه‌جویی کرده، این صرفه‌جویی‌ها پیامدهای نامطلوبی به همراه داشته است؛ مانند اجرای طرح خودگردانی بیمارستان‌ها و مراکز درمانی کشور.

۵- وجود هزینه‌های پنهان در بودجه

هزینه‌های مندرج در بودجه تمامی هزینه‌های دولت را در بر نمی‌گیرد. بودجه کل کشور، علاوه بر هزینه‌های عمومی دولت، تنها هزینه‌های حدود ۵۰۰ شرکت و مؤسسه دولتی را در بر می‌گیرد در حالی که سازمان حسابرسی، تا سال ۱۳۷۵، تعداد ۷۰۷ شرکت دولتی را شناسایی کرده بود ولی طبق گزارش دیوان محاسبات تعداد شرکت‌های دولتی بیش از ۲۰۰۰ شرکت است (توکلی، ۱۳۸۰:۳۶۸)

در بودجه ایران می‌توان چندین قسمت مجزا را برشمرد که هرکدام ویژگیهای خاص خود را دارا هستند و عبارتند از: ۱) بودجه عمومی دولت (به استثنای بودجه اختصاصی دولت، ۲) بودجه اختصاصی دولت،۳) بودجه شرکت‌های دولتی ،۴) بودجه بانک‌ها، ۵) بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، ۶) بودجه نهادها و بنیادها، ۷) بودجه نهاد رهبری ۸) بودجه شهرداری‌ها ۹) بودجه سازمان تأمین اجتماعی.

هر کدام از اقلام فوق تابع ضوابط خاصی هستند. مجموع پنج ردیف اول بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهند که در سال ۱۳۷۷ حدود ۲۳۴ هزار میلیارد پیش‌بینی شده است. بودجه‌های ردیف‌های ششم و هفتم در حساب‌های دولت ثبت نمی‌گردد و ضوابط خاصی بر نحوه هزینه آنها حاکم نیست. ردیف‌های هشتم و نهم بر اساس مقررات ویژه‌ای اقدام به کسب درآمد و هزینه می‌نمایند.

از ردیف‌های نه‌گانه فوق چیزی راکه عملاً قوه مقننه همه ساله به تصویب می‌رساند ردیف اول و دوم می‌باشد. با توجه به این که ردیف دوم یعنی بودجه اختصاصی دولت طبق قانون از درآمدها و هزینه‌های مشخصی که قبلاً طبق قوانین مختلف معین شده است، بهره می‌جوید لذا می‌توان گفت که بودجه سالانه دولت که به تصویب قوه مقننه می‌رسد فقط همان ردیف اول است. این ردیف از بودجه کل کشور در سال ۱۳۷۷ سهمی حدود ۲۷ درصد از بودجه کل کشور را دارد (بودجه کل کشور شامل ردیف‌های ششم الی نهم نمی‌شود). (بیدآباد، ۱۴:۱۳۷۸)

بنیادهای مختلف بالاخص بنیاد مستضعفان و جانبازان شرایط ویژه‌ای دارند. علیرغم سرمایه‌های عظیم و بودجه‌های کلان که در اختیار بنیاد اخیرالذکر وجود دارد در محاسبات بودجه‌ای دولت حضور نداشته و تحت قوانین حسابرسی دولتی و سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات قرار ندارد. بودجه شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی خود تابع ضوابط خاص بازرسی و نظارت می‌شود. (همان)

در مورد شرکتهای دولتی باید گفت بودجه تنظیمی این شرکتها فاقد ضمانت اجرائی است و از سوی دیگر با توجه به شمار فراوان این شرکتها امکان کنترل و نظارت بر بودجه آنها وجود ندارد. بدیهی است که تهیه بودجه برای همه شرکتها و بررسی تفصیلی توسط مجلس شورای اسلامی نیز امری امکان ناپذیر است. لذا برای سامان بخشیدن به مسأله شرکتهای دولتی، گریزی به جز جلوگیری از رشد تعداد آنها و واگذاری تعدادی از آنها به بخش خصوصی وجود ندارد.(نیلی، ۲۵۵:۱۳۷۶)

۶ - انعطاف‌پذیری بیش از حد بودجه شرکت‌های دولتی

به استناد مفاد بند «د» تبصره ۲ قانون بودجه مصوب ۱۳۶۷ - تبصره‌ای که کماکان اجرا می‌شود - کلیه شرکت‌های دولتی می‌توانند بودجه را به صلاحدید خود اصلاح نمایند، مشروط به این که این اصلاح موجبات کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت که پیش‌بینی شده است را فراهم نکند و نیز

میزان استفاده شرکت یا مؤسسه انتفاعی مربوط از محل درآمد عمومی را افزایش ندهد.

۷ - تقاضای بودجه اضافی

از آنجائی که همه مدیران آگاهی دارند آنچه را که تقاضا می‌کنند بدون تغییر تخصیص داده نمی‌شود و در مراحل مختلف رسیدگی بخشی از آن کاسته می‌شود، لذا در آغاز تهیه بودجه، اعتبار درخواستی خود راگاهی دو تا سه برابر نیاز واقعی خود مطرح می‌کنند.

۸ - تعیین تکلیف برای قلمروهای نامربوط به سیاستگذاری مالی

بودجه در ایران به تدریج وارد قلمروهایی شده که اصالتاً به امر سیاستگذاری مالی مربوط نمی‌شود. برای مثال سیاستگذاری پولی به نحو قابل توجهی تحت تأثیر سیاستهای مالی قرار داشته و تابع آن بوده است. به این معنی که کسری بودجه‌های آشکار و پنهان از طریق بسط پایه پولی تأمین می‌شده و این عامل دلیل عمده تورمی بودن بودجه طی سالهای مختلف بوده است. علاوه بر این سیاستهای اعتباری تحت تأثیر بودجه قرار داشته است؛ یعنی از طریق تبصره‌های تکلیفی اعتبارات سیستم بانکی به مصارف مختلف تخصیص می‌یافته به نحوی که افزایش این نقش سبب شده است که در سالهای اخیر تقریباً تمامی اعتبارات بانکی از طریق بودجه تعیین تکلیف شده و قسمت عمده آن نیز به مصارف بخش عمومی هدایت شده است که این امر علاوه بر ایجاد اختلال در سیستمهای پولی و بانکی درآمدهای بادآورده را نصیب استفاده کنندگان از اعتبارات تبصره‌های بودجه نموده است و اقشار وسیعی از بخش خصوصی و مردم را از دسترسی به منابع اعتباری که از محل پس‌اندازهای آنها فراهم شده محروم ساخته است.(نیلی، ۲۵۱:۱۳۷۶)

۹- جدایی نظام تهیه از نظام کنترل بودجه و بی‌توجهی به کارآیی هزینه‌ها در مرحله نظارت

هم اکنون بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه می‌شود وکنترل و نظارت بر اجرای آن توسط عوامل وزارت امور اقتصادی و دارایی (ذیحسابان) و دیوان محاسبات انجام می‌گیرد. در نظارت مالی تنها به نحوه تطابق نحوه حصول درآمدها و انجام هزینه‌ها با قوانین و مقررات توجه می‌شود و ذیحسابان به عملکرد دستگاههای اجرایی و میزان کارآیی آنان هیچ گونه نظارتی ندارند. برای مثال ذیحساب تمام اسناد مالی دستگاه ذی ربط را به‌گونه‌ای وارسی می‌کند تا هیچ پولی خارج از قوانین و

مقررات جاری خرج نشود.اما اگر از امکانات موجود دستگاه استفاده نشود یا باکارآیی اندک از آنها بهره برداری گردد ذیحساب هیچ نقشی در بررسی عدم کارآیی به عهده ندارد. برای مثال اگر یک ریال اضافه به یک کارمند پرداخت شود ذیحساب جلو آن را می‌گیرد؛ اما اگر آن کارمند در دستگاه اجرایی بیکار نشسته و هیچ کاری انجام ندهد با آن هیچ گونه برخوردی صورت نمی‌گیرد. یا اگر یک ریال برای خرید کالا خارج از ضوابط مالی و محاسباتی هزینه شود موضوع به دیوان محاسبات گزارش می‌گردد. اما اگر امکاناتی خریداری شود و سپس خوب نگهداری نشود یا اصولاً اضافه باشد با آن هیچ مخالفتی نمی‌شود. چنانچه عامل کنترل مخارج و دستگاه تهیه کننده بودجه یکی باشند و نظام حسابداری دولت به گونه طراحی گردد که ناظر بر عملیات اجرایی دستگاه برای تحقق وظایف محول شده به آن باشد می‌توان کارآیی دستگاههای دولت را ارتقاء بخشید و منابع مالی دولت را در جهت اجرای عملیات هدایت کرد و از گسترش بی رویه دستگاهها جلوگیری کرد.(نیلی، ۱۳۷۶:۲۵۳)

۱۰ - فقدان نظارت عملیاتی دقیق

منظور از نظارت عملیاتی، طبق قوانین برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور، ارزشیابی فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده است. در این زمینه یک نظام منسجم و به روشنی مدون شده وجود ندارد و در عمل به علت روشن نبودن ضوابط پیشرفت کار و معیارهای سنجش - به ویژه از نظر پیشرفت فیزیکی - و نیز عدم وجود کارشناسان آگاه و باتجربه، نظارت فوق نتیجه مطلوبی به همراه ندارد.

با وجود این ضعفهای نظارتی فوق مشخص است، عمل تخصیص اعتبار نیز که معمولاً بر مبنای بازدیدهای کارشناسان یا گزارش‌های نظارتی قرار دارد، از کارآیی لازم برخوردار نخواهد بود.

۱۱ - منظور نکردن هزینه فرصت از دست رفته عوامل مورد استفاده دستگاههای دولتی

هم اکنون در اغلب دستگاههای دولتی، حجم وسیعی از ابزار، امکانات، ساختمانها، وسائل حمل و نقل و عواملی از این قبیل وجود دارد که جامعه برای تهیه آنها هزینه‌های سنگینی متحمل شده است. اما معمولاً در برآورد هزینه‌های مربوط به ارائه خدمات دولتی هزینه فرصت از دست رفته این عوامل مورد توجه قرار نمی‌گیرد و درنتیجه به نظر می‌رسد که هزینه تمام شده خدمات دولتی پایین است. چنانچه برای بررسی عملکرد دستگاههای دولتی هزینه فرصت امکاناتی که در اختیار دارند مورد

توجه قرار گیرد در این صورت ادامه بسیاری از خدمات توجیه اقتصادی نخواهد داشت.(نیلی، ۲۵۲:۱۳۷۶)

۱۲ - تلاش برای مصرف اعتبارات در ماههای پایانی سال

در ماههای پایان هر سال تلاش مدیران سازمانها برای هزینه کردن بودجه‌های تخصیص یافته سیر صعودی می‌یابد! چراکه نخست در صورت عدم جذب بودجه اولاً سال آینده بودجه کمتری برای آن سرفصل هزینه خواهند داشت ثانیاً یکی از معیارهای موفقیت مدیران اجرایی جذب کامل بودجه است! لذا طی ماههای پایان سال بسیاری خریدهای غیر ضروری صرفاً به لحاظ جذب بودجه انجام می‌شود.(محبعلی، ۱۳۷۷)

واژه‌ها و مفاهیم مهم

تخصیص اعتبارات جهت بقاء دستگاه
ارتباط بودجه سالانه با شرایط اقتصادی
بار مالی فعالیتهای دولت در آینده
ناهماهنگی میان منابع و مصارف بودجه
هزینه‌های پنهان بودجه
انعطاف‌پذیری بودجه شرکت‌های دولتی
تقاضای بودجه اضافی
قلمروهای نامربوط به بودجه
کارآیی هزینه‌ها
هزینه فرصت از دست رفته
نظارت عملیاتی دقیق
مصرف اعتبارات در ماههای پایانی سال
نظام تهیه کننده بودجه
نظام کنترل کننده بودجه

فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

۱- آدمیت، فریدون و هما ناطق، *افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار*، تهران، انتشارت آگاه، چاپ اول، ۱۳۵۶

۲- آیت‌الهی، علیرضا، *اصول برنامه‌ریزی*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۴

۳- احمدی، محمدعلی، *لزوم اعمال بودجه برنامه‌ای در ایران*، ۱۳۴۴

۴- اخوی، احمد، *اقتصاد کلان، پایه‌ای و کاربردی*، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ دوم، ۱۳۷۴

۵- اتحاد، مهرداد، *نگاهی به نظام بودجه دولتی ایران*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۵۴

۶- استونر، جیمز و ادوارد فریمن، **مدیریت**، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۵ (جلد ۳)

۷- اشتورم، رنه، **بودجه**، ترجمه امان الله اردلان، چاپخانه علمی

۸- اقتداری، علیمحمد، منوچهرتهرانی و مهرداداتحاد، **بودجه**، انتشارات مؤسسه عالی حسابداری، ۱۳۴۷

۹- اقوامی، داود، *اصول وکاربرد حسابداری در سازمانهای دولتی و غیرانتفاعی*، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، چاپ دوم، ۱۳۷۰

۱۰- الوانی، سید مهدی، *تصمیم گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت) چاپ اول، ۱۳۶۹

۱۱ - بانک جهانی، *نقش دولت در جهان در حال تحول*، ترجمه گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۸

۱۲- ایران نژاد پاریزی، مهدی و پرویز ساسان گهر، *سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل*، انتشارات مؤسسه آموزش بانکداری، ۱۳۷۵

۱۳ - بابایی، حسن، *بودجه‌ریزی دولتی در ایران*، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۹

۱۴- بارفروش، حمید، *مدیریت دولتی و استراتژی خصوصی سازی*، بانک مرکزی ایران، ماهنامه تازه‌های اقتصاد، شماره ۳۷، فروردین ۱۳۷۳

۱۵ - بانک جهانی، *نقش دولت در جهان در حال تحول*، ترجمه گروه مترجمین، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۸

۱۶- بختیاری، پرویز و شاهین شاهنده، *اصول و مفاهیم مالی و حسابداری برای مدیران غیرمالی*، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، چاپ سوم، ۱۳۷۰

۱۷- پژویان، جمشید، *مالیه عمومی و تعیین خط‌مشی دولتها*، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ پنجم، ۱۳۷۵

۱۸ - پورمقیم، سید جواد، *اقتصاد بخش عمومی*، تهران، نشر نی، چاپ دوم ۱۳۷۰

۱۹- پیرنیا، حسین، *مالیه عمومی مالیاتها و بودجه*، انتشارات ابن سینا، چاپ پنجم، ۱۳۴۸

۲۰- تقی‌زاده، محمود، *برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی (ویژه جهان سوم)*، نشر گستره، چاپ اول، ۱۳۶۹

۲۱ - توکلی، احمد، *بازار-دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها*، تهران۷ انتشارات سمت۷ چاپ اول، ۱۳۸۰

۲۲- جزایری، شمس الدین، *اقتصاد اجتماعی*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۳۵

۲۳- جزایری، شمس‌الدین، *قوانین مالیه و محاسبات عمومی*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۲

۲۴- جعفری صمیمی، احمد، *اقتصاد بخش عمومی(۲)*، انتشارت سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، چاپ اول، ۱۳۷۱

۲۵- حیدری، مسعود، *اصول بودجه و نقش آن در اجرای هدفهای جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، دفتر و اقتصادکلان (پلی‌کپی)

۲۶- دادگرکرماجانی، *مالیه‌عمومی و اقتصاد دولت*، مؤسسه‌فرهنگی‌هنری‌بشیرعلم‌وادب، چاپ‌اول، ۱۳۷۸

۲۷- رحیمی بروجردی، علیرضا، *سیاستهای اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری*، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۳

۲۸- رزاقی، ابراهیم، *اقتصاد ایران*، تهران، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۶۸

۲۹- زندی حقیقی، منوچهر، *مالیه عمومی، بودجه و خزانه*، تهران، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی

۳۰- سازمان برنامه و بودجه، *روند شکل‌گیری و تحول شبکه‌های اطلاعات اقتصادی - اجتماعی در سازمان برنامه و بودجه و پیشنهاد سیاستهای آینده*، فصلنانه برنامه و بودجه، شماره ۱۶ و ۱۷، مرداد و شهریور ۱۳۷۶

۳۱- سازمان برنامه و بودجه، *قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور*

۳۲-سازمان برنامه و بودجه، *مجموعه مستندات بودجه سال ۱۳۷۳*، معاونت امور اقتصادی، دفتر تلفیق و هماهنگی برنامه و بودجه، چاپ اول، ۱۳۷۳

۳۳-سازمان مدیریت صنعتی، «*اسراف، دیدگاه خرد و کلان*» (مقاله)، ماهنامه تدبیر شماره ۶۲ خرداد ۱۳۷۵

۳۴-ساموئلسن، پل و ویلیام نوردهاوس، *اقتصاد*، ترجمه علیرضا نوروزی و محمد ابراهیم جهاندوست، ناشر مترجمان، چاپ اول، ۱۳۷۳

۳۵-سمیعی، عبدالمحمد، *تحلیلی از بودجه و نقش آن در نظام مالی دولتی*، مرکز آموزش مدیریت دولتی، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۵ تابستان ۱۳۶۸

۳۶-سمیعی، عبدالمحمد، *حسابداری دولتی در ایران*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ ششم، ۱۳۶۹

۳۷-سید اصفهانیان، و عادل‌آذر، *رویکردهای قطعی ریاضی در تنظیم بودجه*، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۳۱و۳۲ زمستان ۷۴ و بهار ۷۵

۳۸-شبیری نژاد، علی اکبر، *گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران، الگوی منابع و مصارف*، تهران، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۵

۳۹-صالحی، داود، *مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)* تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت) چاپ اول، ۱۳۷۴

۴۰-صدیق، حسن، *مدیریت نوین بودجه*، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۵۴

۴۱-صراف، فریدون، *بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران*، انتشارات مؤسسه عالی بازرگانی، چاپ چهارم، ۱۳۵۶

۴۲-صفار، محمد جواد، *آشنائی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۷۱

۴۳-عزیزی، غلامرضا، *اصول تنظیم و کنترل بودجه دولتی*، تهران، انتشارات شهرآشوب، چاپ اول، ۱۳۷۹

۴۴-علوی طبری، سید حسین، *اصول بودجه دولتی*، *مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش*، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ چهارم، ۱۳۷۴

۴۵-فرزیب، علیرضا، *بودجه‌ریزی دولتی در ایران*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ دوم، ۱۳۷۵

۴۶- فیضی، طاهره، *مبانی مدیریت دولتی* (جلد دوم)، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ سوم، ۱۳۷۲
۴۷- قاضی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، نشر دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۷۵
۴۸- قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
۴۹- *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*
۵۰- *قانون محاسبات عمومی*، مصوب ۱۳۶۶
۵۱- قدیری اصلی، باقر، *کلیات علم اقتصاد*، تهران، نشر سپهر، چاپ پنجم، ۱۳۶۶
۵۲- کپ، اورین ک.، *بوجه‌بندی دولتی، نظری و عملی*، ترجمه علیمحمد اقتداری، تهران، مؤسسه علوم اداری، ۱۹۵۶
۵۳- متوسلی، محمود، *خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار*، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۷۳
۵۴ - محب علی، داود، آیا بودجه ضد بهره‌وری است، نشریه پیام مدیریت موفق، شماره ۶
۵۵- محتشمی، شاهرخ، *مفهوم جدید مالیه عمومی و تحول نقش دولت*، مرکز آموزش مدیریت دولتی، فصلنامه مدیریت امروز، دوره هشتم، سال سوم، شماره ۳۰
۵۶- محسنی، عباس، *بررسی قوانین و مقررات مالی*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۱
۵۷- محمدبیگی، علی‌اعظم، *بازیگران بودجه: انگیزه‌ها و کاربردها*، اطلاعات سیاسی- اقتصادی، سال یازدهم، شماره اول و دوم، مهر و آبان ۱۳۷۵
۵۸- مدنی، داود، *بودجه و سازماندهی*، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۱۳ و ۱۴، بهار و تابستان ۱۳۷۳
۵۹ - مدنی، داود، *مبانی و فراگرد بودجه‌ریزی دولتی، تهران*، انتشارات دانش پژوهان فردا، چاپ اول، ۱۳۸۴
۶۰- مدنی، سید جلال‌الدین، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، جلد سوم، انتشارات سروش، چاپ دوم، ۱۳۶۸
۶۱- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، *نشریه مجلس و پژوهش*، شماره‌های ۶ و ۲۲
۶۲- معتضد، خسرو، *بابک خرمی و جنبش سرخ‌جامگان*، انتشارات جهان معاصر، ۱۳۷۲
۶۳- مقتدر، هوشنگ، *مفاهیم دولت، حکومت، سیاست*، مرکز آموزش مدیریت دولتی، فصلنامه مدیریت دولتی شماره ۹، تابستان ۱۳۶۹

۶۴- منتظر ظهور، محمود، *اقتصاد (خرد و کلان)*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۷

۶۵- مهندس، ابوطالب، *مالیه عمومی*، انتشارات کتابخانه فروردین، چاپ سوم، ۱۳۵۶

۶۶- میر حسینی، سید مهدی، *آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، سال ۱۳۷۱

۶۷- میرزائی اهرنجانی، حسن، *اصول تنظیم و روشهای کنترل بودجه*، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران (پلی‌کپی)

۶۸- نادر پور، محمود، *معرفی امکانات و کاربردهای سیستم پیش ساخته برنامه‌ریزی و کنترل پروژه*، سازمان برنامه و بودجه، معاونت فنی، ۱۳۶۵

۶۹- نبوی، عزین، *اصول حسابداری دولتی*، انتشارات کتابخانه فروردین، چاپ هشتم، ۱۳۷۰

۷۰ - نیلی، مسعود، *اقتصاد ایران*، موسسه عالی پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، چاپ اول، ۱۳۷۶

۷۱- وحیدی، حسین، *سیاست مالی، اصول سیاست مالی برای رشد اقتصادی ایران*، انتشارات مدرسه عالی بازرگانی

۷۲- وزارت امورخارجه، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، *نهضت مشروطه ایران بر پایه اسناد وزارت خارجه*، ۱۳۷۰

۷۳ - هیوز، آون، *مدیریت دولتی نوین*، ترجمه سید مهدی الوانی و دیگران، انتشارات مروارید، چاپ اول، ۱۳۷۷